378
يوليو
2011

عالم المعرفة

الجزء الثاني

أوديسا التعددية الثقافية

سبر السياسات الدولية الجديدة في التنوع

تأليف: ويل كيمليكا
ترجمة: د. إمام عبدالفتاح إمام

سلسلة كتب ثقافية شهرية يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب - الكويت

صدرت السلسلة في يناير 1978

أسسها أحمد مشاري العدواني (1923-1990) ود. فؤاد زكريا (1927-2010)

378

أوديسا التعددية الثقافية

سبر السياسات الدولية الجديدة في التنوع

(الجزء الثاني)

تأليف: ويل كيمليكا

ترجمة: د. إمام عبد الفتاح إمام

يوليو 2011

سلسلة شهرية يصدرها
المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب

سعر النسخة

الكويت ودول الخليج	دينار كويتي
الدول العربية	ما يعادل دولارا أمريكيا
خارج الوطن العربي	أربعة دولارات أمريكية

الاشتراكات

دولة الكويت

للأفراد	15 د. ك
للمؤسسات	25 د. ك

دول الخليج

للأفراد	17 د. ك
للمؤسسات	30 د. ك

الدول العربية

للأفراد	25 دولارا أمريكيا
للمؤسسات	50 دولارا أمريكيا

خارج الوطن العربي

للأفراد	50 دولارا أمريكيا
للمؤسسات	100 دولار امريكي

تسدد الاشتراكات مقدما بحوالة مصرفية باسم المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب وترسل على العنوان التالي

السيد الأمين العام
للمجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب
ص. ب: 28613 - الصفاة
الرمز البريدي 13147
دولة الكويت
تليفون 22431704 (965)
فاكس 22431229 (965)
www.kuwaitculture.org.kw

ISBN 978 99906 0 334 7

رقم الإيداع (2011/111)

العنوان الأصلي للكتاب

Multicultural Odysseys:
Navigating the New International Politics of Diversity

by

WILL KYMLICKA

Oxford University Press, 2007.
This Translation is Publishcd by arrangement with Oxford University Press

طُبع من هذا الكتاب ثلاثة وأربعون ألف نسخة

رمضان 1432 هـ . أغسطس 2011

المحتوى

الباب الثالث

مفارقات في الانتشار العالمي للتعددية الثقافية الليبرالية

مدخل

«في الأيام العاصفة التي تلت سقوط جدار برلين، مع الأمل في انتشار السلام والديموقراطية، كان الإجماع واضحا على ضرورة القيام بشيء، تتجلى من خلاله الروح الجديدة للنظام الدولي الذي يقوم على حقوق الإنسان، بدلا من السلطة المطلقة للدولة»

المؤلف

لقد أقدم المجتمع الدولي في بداية التسعينيات على تجربة مذهلة بشأن نشر أفكار ومعايير جديدة حول علاقات الدولة بالأقليات، مستلهما النجاح الظاهري للتعددية الثقافية الليبرالية في الغرب، ومنزعجا من احتمالات الصراع العرقي المتصاعد في عالم ما بعد الشيوعية، وما بعد الاستعمار. وقد كان هناك إجماع واسع النطاق على أن المجتمع الدولي لا بد أن «يفعل شيئا ما» لضمان ألا تشكل السياسات العرقية تهديدا للسلام والاستقرار العالميين.

لم يوافق الجميع على ذلك، فإدوارد لوتواك Edward luttwak قد اقترح، على نحو معروف وشهير، أننا ينبغي أن نعطي للحرب فرصة (لوتواك 1999).

فهو يقول إن الصراع العرقي العنيف أمر سيئ، لكن من المهم بالنسبة إلى كل من الطرفين أن يتعلم بالطريقة الصعبة أنه لا يستطيع هزيمة الآخر، ومن ثم الحاجة إلى الجلوس إلى مائدة المفاوضات للوصول إلى حل وسط. وقد يطلق الآخرون يد الدولة لتسحق الأقليات، عن طريق القوى المسلحة لو اقتضت الضرورة ذلك، وغض الطرف عن أي انتهاكات لحقوق الإنسان قد تحدث في أثناء ذلك باسم المحافظة على النظرية التقليدية لسيادة الدولة.

لكن في الأيام العاصفة التي تلت سقوط جدار برلين، مع الأمل في انتشار السلام والديموقراطية، كان الإجماع واضحا على ضرورة القيام بشيء تتجلى من خلاله الروح الجديدة للنظام الدولي الذي يقوم على حقوق الإنسان، بدلا من السلطة المطلقة للدولة. وكان الهدف مواجهة قضايا الأقليات بطريقة قادرة على تدعيم قوى العملية الديموقراطية وحكم القانون، بدلا من تدعيم أيدي السلطات العسكرية أو سلطة الشرطة. وأن يستبدل المنطق القديم للحلفاء والأعداء، والفائزين والخاسرين، بإطار عمل جديد للتعايش الديموقراطي والتعاون داخل الدول متعددة العرقيات (مارنز 1996). ولقد كان الهدف، باختصار هو تدعيم شيء أشبه بالتعددية الثقافية الليبرالية.

وهذه النوايا كانت واضحة بدرجة كافية، لكن ما الذي يمكن أن يقوم به المجتمع الدولي بالضبط تجاه علاقة الدولة بالأقليات؟! لقد ظهر هذا السؤال - كما ذكرت في الفصل الثاني - على كل من المستوى الإقليمي داخل أوروبا، حيث واجهت المنظمات الأوروبية الأزمة العرقية في البلقان والقوقاز فيما بعد الشيوعية، وعلى المستوى العالمي حيث واجهت الأمم المتحدة، والمنظمات العالمية الأخرى هذه القضية في سياق ما بعد الاستعمار. وفي كل من الحالتين يمكننا أن نرى مناظرات ومناقشات مضنية وشكوكا معطلة حول الطريقة التي يجري من خلالها تشكيل وتعزيز نماذج جديدة للعلاقات بين الدولة والأقليات، وسوف أزعم أن كثيرا من أشد المشكلات إحراجا لايزال بعيدا جدا عن الحل.

وسوف أبدأ في الفصل السادس بنظرة عامة على التجربة الأوروبية. فقد تقدمت معايير وآليات حقوق الأقليات بشكل واسع، وعلى نحو أسرع في أوروبا من أي مكان آخر. ونتيجة لذلك، فإن كثيرا من المفارقات الملازمة لعملية تدويل التعددية الثقافية قد أصبح واضحا لأول مرة في السياق الأوروبي.

وسوف أتحول في الفصل السابع إلى المناقشات الأكثر عالمية، لكي أبين كيف أن الصعوبات التي ظهرت في الحالة الأوروبية كثيرا ما تظهر مرة أخرى في أشكال أكثر تعقيدا، ضمن الجهود العالمية التي تتعامل مع عالم ما بعد الاستعمار.

6

التجربة الأوروبية

«بينما تعمل حجج تصحيح المظالم التاريخية في الغرب على تقوية مطالب الأقلية لتوزيع أكثر عدلا للحقوق والموارد بين الأغلبية والأقلية، فإنها قد تستخدم في بلدان ما بعد الشيوعية لإضعاف قضايا الأقليات، بل للتشكيك في شرعية وجودها»

المؤلف

تبدأ القصة الأوروبية مع انهيار الشيوعية في وسط وشرق أوروبا في العام 1989، الذي صاحبه عدد من النزاعات العرقية العنيفة. وقد انحصرت تلك النزاعات بشكل كبير في القوقاز والبلقان، لكن ذلك لم يكن واضحا في ذلك الحين. وفي أوائل التسعينيات خشي كثير من المحللين من انتشار التوتر العرقي وخروجه على السيطرة في بقاع واسعة من أوروبا فيما بعد الشيوعية. عندما أعطت المجلة البريطانية «السياسي والمجتمع»(*) عددها ليونيو العام 1992 عنوانا هو: «معركة أوروبا: الحريق الهائل القادم في وسط وشرق أوروبا»، إنما كانت تعكس شعورا منتشرا في كل مكان بين الملاحظين الأوروبيين.

(*) New Stateman and Society.

وعندما واجهت الديموقراطيات الغربية تلك النزاعات المخيفة في أوائل التسعينيات، شعرت بأن عليها القيام بعمل ما. وبناء عليه، قررت أن «تدوِّل» معالجة مشكلة الأقليات القومية في أوروبا فيما بعد الشيوعية. فأعلنت على لسان منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، في العام 1990، أن حالة الأقليات القومية ومعالجتها تدخلان ضمن الاهتمامات الدولية المشروعة، وبالتالي فإنها لا تشكل مسألة داخلية حصريا عند الدولة المعنية.

والسؤال المثير للاهتمام حقا هو كيف ولماذا ظهر هذا الالتزام. وعلى كل حال، فقد أظهر الاتحاد الأوروبي اهتماما ضئيلا للغاية بمسألة حقوق الأقليات قبل العام 1989، وتجنب - عامدا - الإشارة إلى حقوق الأقلية في مبادئه الداخلية. وكذلك لم تُظهر الدول الغربية - تقليديا - اهتماما أكبر بحماية الأقليات في أي مكان آخر من العالم. وكثيرا ما ساندت الدول الغربية حكومات في أفريقيا وآسيا أو أمريكا اللاتينية تُعرف بتعسفها تجاه الأقليات، حتى إلى درجة بيع المعدات الحربية مع علمها بأنها يمكن أن تستخدم ضد جماعات الأقلية (على سبيل المثال: بيع الأسلحة لإندونيسيا لقمع الأقليات في آتشه وتيمور الشرقية، أو الأسلحة التي بيعت لغواتيمالا لقمع المايا). فكيف أصبح الغرب فجأة بطل الأقليات في أوروبا ما بعد الشيوعية؟

كما ذهبت إليه في الفصل الثاني، هناك عدة أسباب. كان أحد العوامل هو الاهتمام الإنساني بوقف معاناة الأقليات التي تواجه الاضطهاد، وعنف الغوغاء، والتطهير العرقي. لكن نادرا ما يكفي الاهتمام الإنساني وحده لتحريك الحكومات الغربية. هناك سبب أشد نفعا هو الاعتقاد أن تزايد العنف العرقي سوف يولد حركات لجوء واسعة النطاق إلى أوروبا الغربية، على نحو ما حدث بالفعل في كوسوفو والبوسنة. كما أن الحروب الأهلية العرقية والتمرد أصبحت فيما بعد ملاجئ لتهريب الأسلحة والمخدرات، ولأشكال أخرى من الجريمة والتطرف.

وهناك سبب آخر، أكثر انتشارا، هو اعتقاد الغرب أن قدرة بلدان ما بعد الشيوعية في التعامل مع اختلافاتها العرقية كانت اختبارا شاملا لمدى نضجها السياسي، وبالتالي لمدى استعدادها لتنضم من جديد إلى أوروبا. وكما يقول الأمين العام للمجلس الأوروبي فإن احترام الأقليات هو مقياس أساسي لـ «التقدم الأخلاقي» للبلد (Burgess 1999).

وباختصار، بسبب خليط معقد من الأسباب الإنسانية والأيديولوجية والمصالح الذاتية تم تدويل حقوق الأقليات في أوروبا. وأصبح الوصول إلى «المعايير الأوروبية» فيما يتعلق بمعاملة الأقليات اختبارا لقبول البلد في أوروبا، ودليلا على أن البلد قد تخلى عن «كراهيته العرقية القديمة»، و«قوميته العصبية»، وأنه قادر على الانضمام إلى أوروبا «حديثة» ليبرالية وعالمية المواطنة.

ولم تكد المنظمات الأوروبية تقر أن معاملة الأقليات موضع اهتمام دولي مشروع، حتى واجهت هذه المنظمات الأوروبية هذا السؤال: ما الذي تستطيع أن تفعله، إن كان في يدها أن تفعل شيئا، لكي تساعد على تحسين العلاقات بين الدولة والأقليات في بلاد ما بعد الشيوعية؟ واتجهت بشكل واسع في ثلاثة مسارات: تعميم أفضل الممارسات، وتشكيل الحد الأدنى من المعايير، والتدخل في حالات معينة. وكل من الاستراتيجيات الثلاث تم توظيفها عن طريق المنظمات الأوروبية منذ أوائل تسعينيات القرن الماضي، والمقصود منها أن تعمل معا لخلق منطلق إقليمي مؤثر ودائم تجاه قضايا الأقليات. وفي الواقع، مع ذلك، توجد هناك توترات مهمة بين الاستراتيجيات الثلاث تعكس عددا من المشكلات التي لم يتم حلها في فكرة تدويل التعددية الثقافية الليبرالية نفسها.

وسوف أنظر في بقية هذا الفصل في هذه الاستراتيجيات الثلاث على التوالي، واضعا في الاعتبار التحديات التي واجهت كلا منها. وكما سنرى، هناك متناقضات عديدة داخل هذه الاستراتيجيات، وبين بعضها وبعض، ويرجع ذلك بشكل أساسي إلى صعوبة التوفيق بين السعي التفاؤلي للتعددية الثقافية الليبرالية والمخاوف الأشد تشاؤما من اضطرابات الصراع العرقي.

استراتيجية «أفضل الممارسات»

سوف أبدأ بأكثر الاستراتيجيات التي تبنتها المنظمات الدولية وضوحا وألفة لنا، وأعني بها نشر «أفضل الممارسات». لقد حاولت المنظمات الأوروبية أن تتعرف على بلدان كانت ناجحة بشكل محدد في التعامل مع

قضايا أقلياتها العرقية، وأن تشـجع البلدان الأخرى على أن تتعلم من تلك النماذج الناجحة. وتوجد اسـتراتيجية «أفضل الممارسـات» بالتحديد في كل سـياق تسـعى من خلاله المنظمات الدولية إلى التأثير في السياسات المحليـة، من تعليم ورعايـة صحية إلى الإصلاحات البيئيـة والمالية. لذا فقد شـهدنا خلال الخمس عشرة سنة الماضية تيارا مستمرا ومتصلا من ورش العمل وجلسـات التدريب داخل أوروبا، حيـث تناقش أمثلة لأفضل الممارسات، ثم تنشر التقارير والدراسات، لتعريف الناس بها.

وتركـزت بعض هذه الجهود على قطاع واسـع من الأنواع المختلفة من الأقليات «القديمة» التاريخيـة، والأقليات «الجديدة» للمهاجرين. لكن في تسعينيات القرن الماضي كان التركيز الرئيسي على الأقليات القديمة، التي نُظر إليها كأكثر القضايا إلحاحا للمراقبة الدولية.

لا تملك كلُّ أنواع التنوع العرقي القدرة نفسها على إثارة الاضطرابات والصـراع العنيف. فوجود العمال المهاجرين، على سـبيل المثال، نادرا مـا يكون مصدرا للحرب الأهلية أو التمرد العرقي. وحتى لو أسـيئت معاملـة العمال المهاجرين، أو جرى اسـتغلالهم، علـى نحو ما يحدث في كثير من أنحاء العالم، فإنهم نادرا ما يحملون السـلاح، أو يسـعون إلى قلب نظـام الدولة. ونتيجة لذلك كانت مشـكلة العمال المهاجرين أقل إلحاحا بالنسـبة إلى المجتمـع الدولي. فقد كانت هناك محاولات متوسـطة لتعميم وتدعيم أفضل الممارسات فيما يتعلق بمعاملة العمال المهاجرين، ومن ضمنها توصيات بأن تمكن الدول المهاجرين من تأمين إقامـة طويلة المدى، بـل ربما المواطنة (الجنسـية). أيضا، مع الهدف النهائي لـ «التكامل» [1]. لكن كثيرا من البلاد في كل من الغرب والعالم النامي تواصـل النظر إلى المهاجرين على أنهـم «أجانب» يقيمون في البلاد إقامة «مؤقتة»، وعجز المجتمع الدولي أو لم يكن على اسـتعداد لتحـدي هذه الفكـرة. ونتيجة لذلك فقد اهتم العمل الدولي أساسـا بضمان الحقوق الإنسـانية الأساسـية على الأقل للعمـال المهاجرين، بـدلا من اهتمامه بتدعيم فكرة أكثر قوة عن حقوق الأقلية أو المواطنة (الجنسية) متعددة الثقافات للمهاجرين [2].

أما الاهتمام الرئيسي للمنظمات الأوروبية فقد انصب على نوع مختلف من التعددية العرقية - بالتحديد، الجماعات غير المهاجرة المستقرة تاريخيا في جزء معين من البلد فترة طويلة، ونتيجة لذلك الاستيطان التاريخي أصبحت ترى في هذا الجزء من البلد وطنا لها، والآن يندمج «وطن الأقلية» في الدولة الأكبر، أو ربما انقسم إلى بلدين أو أكثر، غير أن الأقلية لايزال لديها شعور قوي بالانتماء إلى هذا الوطن، وكثيرا ما تسترجع هذه الأقلية ذكريات الزمن الماضي الذي يسبق نشأة الدولة الحديثة، عندما كان لها حكم ذاتي على هذه الأرض. وهذا النوع من الجماعات - ما يمكن أن نطلق عليه اسم «أقليات أرض الوطن» - هو الذي انخرط في حروب مدنية عنيفة في البلقان والقوقاز، وهو الذي تركزت عليه في البداية الجهود الأوروبية في مجال قضايا الأقليات.

ولهذا كانت أول استراتيجية للمنظمات الأوروبية هي تصنيف ونشر أفضل الممارسات التي تتعلق بقضايا «أقليات أرض الوطن». وهناك بالطبع أمثلة كثيرة في جميع أنحاء العالم للعلاقات السلمية نسبيا بين الدول و«أقليات أرض الوطن»، ويمكن أن نصل، من حيث المبدأ، إلى قائمة بأفضل الممارسات في نطاق واسع من البلدان والقارات. ومع ذلك، ولأسباب واضحة، كان الاتجاه الأول للمنظمات الأوروبية هو البحث عن أفضل الممارسات داخل الأنظمة الديموقراطية الغربية. وفضلا عن ذلك كانت هناك رغبة في العثور على أمثلة لا تكون مسالمة فقط، بل تتفق كذلك مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان والديموقراطية، وهذه الاعتبارات رجحت أيضا كفة الأمثلة الغربية.

ولو أننا بحثنا عن أفضل الممارسات في الغرب، فسوف يظهر لنا اتجاه مدهش، وأعني به تبني شكل من أشكال الحكم الذاتي الإقليمي كطريقة لتكيف «أقليات أرض الوطن». وكما رأينا في الفصل الثالث، هناك فئتان مختلفتان من «أقليات أرض الوطن» في الغرب، وفي كل من الحالتين كان هناك اتجاه نحو تبني حكم ذاتي إقليمي. الفئة الأولى هي السكان الأصليون في العالم الجديد (الولايات المتحدة، وكندا، ونيوزيلندا) وفي شمال أوروبا (الغرينلانديون في الدنمارك، والساميون في إسكندنافيا). ففي جميع

هذه البلدان، تحديدا منذ سبعينيات القرن الماضي، كان هناك تحول نحو الاعتراف بشكل ما من أشكال الحكم الذاتي للسكان الأصليين في (ما تبقى من) إقليمهم التقليدي. وينعكس ذلك في نطاق واسع من تسويات قضايا الحق في الأرض واتفاقيات الحكم الذاتي، وفي بعض الحالات في درجة من التعددية القانونية (على سبيل المثال الاعتراف بقانون العرف).

الفئة الثانية من أقليات أرض الوطن هي الأقليات القومية الفرعية أو الثانوية، التي تتضمن الإسكتلنديين والويلزيين في المملكة المتحدة، والكتالونيين والباسك في إسبانيا، والفلميش في بلجيكا، والكيوبيك في كندا، والبيروتوريكان في الولايات المتحدة، وأهل كورسيكا في فرنسا، والأقلية الألمانية في جنوب تيرول في إيطاليا، والسويديين في فنلندا، والأقليات الفرنسية والإيطالية في سويسرا. في كل هذه البلدان حصلت الجماعات الثانوية أو الفرعية على درجة متميزة من الحكم الذاتي للإقليم، عادة من خلال شكل من أشكال انتقال السلطة الفدرالية أو شبه الفدرالية، فضلا عن شكل من أشكال وضع اللغة الرسمية.

ولذلك، فإننا نرى في حالة كل من السكان الأصليين، والأقليات القومية في الغرب اتجاها نحو منح الحكم الذاتي الإقليمي. وتعمل أنظمة الحكم الذاتي تلك، بالاشتراك مع حقوق أقليات أخرى، مثل قضايا الأرض والتعددية القانونية للسكان الأصليين، ووضع اللغة الرسمية بالنسبة إلى الأقليات القومية، وأشكال متنوعة غير إقليمية للحكم الذاتي الثقافي لهؤلاء الأعضاء في أقليات أرض الوطن الذين انتقلوا إلى مكان آخر من البلد. ومن الواضح أن تلك أشكال قوية من التعددية الثقافية، تتضمن إعادة هيكلة جوهرية للدولة وإعادة توزيع السلطة السياسية. ونتيجة لذلك كانت التغيرات في البداية مثيرة للجدل للغاية في معظم الديموقراطيات الغربية. ومع ذلك فإن فكرة الحكم الذاتي الإقليمي لأقليات أرض الوطن مقبولة اليوم بشكل واسع. فمن غير المعقول أن ترتد إسبانيا أو بلجيكا - على سبيل المثال - إلى دولة أحادية اللغة. وليس ثمة من يقوم بحملة من أجل ذلك الارتداد. بالفعل، لم ترتد أي ديموقراطية غربية تبنت الحكم الذاتي الإقليمي بالنسبة إلى أقليات أرض الوطن عن قرارها.

أما بالنسبة إلى الأسباب التي ناقشناها في الفصل الخامس، فإن مثل هـذا النموذج قد نال قدرا كبيرا من النجاح. وقد مكَّن البلاد من التعامل مع موضوع صعب قابل للانفجار، وبالتحديد وجود مجموعات فرعية ترى نفسـها كشـعب أو أمة متميزة، لها الحق في أن تحكم إقليمها التاريخي، بطريقة تتفق مع السـلام والديموقراطية، واحترام ثابت للحقوق الفردية المدنية والسياسية، والرخاء الاقتصادي.

ومـن ثم فلا يدهشـنا أن نجد منظمات أوروبيـة عديدة تقدم الحكم الذاتي الإقليمي على أنه أفضل ممارسـة يجري تعميمها وتشجيعها حتى تتكيـف أقليـات أرض الوطن. والواقع أن أول بيـان لمنظمة أوروبية حول حقوق الأقليات بعد سـقوط الشـيوعية - إعلان كوبنهاغن العام 1999 لمنظمـة الأمن والتعاون في أوروبا - قد تجرأ وذهب إلى حد إقرار الحكم الذاتي الإقليمي. وتقول المادة 36 من الإعلان:

> «لقد لاحظت الدول المشاركة الجهود المبذولة من أجل حماية وابتكار ظـروف تنمية الهويـة العرقية والثقافية واللغوية والدينية لأقليات قومية معنية عن طريق تأسيس إدارات محلية مناسـبة أو مسـتقلة، كوسيلة من الوسائل الممكنـة لتحقيق هـذه الأهـداف، تسـتجيب للظروف الإقليمية والتاريخية المعينة لتلك الأقليات وفقا لسياسات الدولة المعنية».

وبالمثـل فـإن الاجتمـاع البرلماني للمجلـس الأوروبي قـد أدلى بعدة تصريحات حول «التجارب الإيجابية للحكم الذاتي الإقليمي كمصدر إلهام لحل النزاع في أوروبا» [3].

ولـم تعمم المنظمات الأوروبيـة هذه الأنظمة فقـط، لكنها حاولت أيضـا «تطبيعها». وكمـا لاحظت في الفصل الثانـي، كان ينظر لأمثلة الحكم الذاتي الفرعي والثانوي كـ «استثناءات» أو «انحرافات» عما تبدو عليـه الدولة «الطبيعية»، فالقاعدة هي دولة مركزية مثل فرنسـا، ذات تصور غير متمايز للمواطنة الجمهورية، ولغة رسـمية واحدة. لكن هذا النموذج للدولة المركزية، الموحدة، ذات الجنس الواحد تصفها المنظمات

الأوروبية بشكل متزايد على أنها مفارقة تاريخية، في حين أنه يتم تقديم الدول التعددية، متعددة اللغات، ومتعددة المستويات على أنها تمثيل صادق للمنظور «الحديث». وبهذه الطريقة، فإن الأمثلة الخاصة بالحكم الذاتي توضع داخل مسار أوسع للحداثة، يصبح فيه مفهوم أكثر تجزيئا وانتشارا وذا مستويات متعددة للدولة والسيادة هو القاعدة. بتطبيع هذا التصور الجديد للعلاقات بين الدول والأقليات، يأمل المجتمع الدولي تشجيع الدول على أن تنظر بطريقة أكثر تفتحا، وبسعة أفق، إلى مزايا التعددية الثقافية الليبرالية.

تلك إذن الاستراتيجية الأولى - تطبيع وتعميم الأفكار عن الحكم الذاتي الإقليمي بوصفها أفضل الممارسات في تكيف أقليات أرض الوطن. ومع ذلك فقد كانت بشكل أو بآخر فاشلة تماما، على الأقل بالنسبة إلى بلاد ما بعد الشيوعية في بداية تسعينيات القرن الماضي. ولقد كان صنُاع السياسة في بلاد ما بعد الشيوعية على استعداد للاشتراك في جولات دراسية لمناطق مثل كتالونيا أو تيرول الجنوبية، وقضاء بضعة أيام في حوض البحر الأبيض المتوسط أو جبال الألب على نفقة الاتحاد الأوروبي. كما كانوا على قدر كاف من السياسة بحيث يمكن أن يقولوا كيف استفادوا من هذه الجلسات حول قيم التسامح والتعدد. لكنهم بعد ذلك سوف يعودون إلى أوطانهم ويستمرون في مساندة سياسات (وفقا للبلد) تلغي الحكم الذاتي القائم للأقلية، وتقلص حقوق اللغة، وتغلق مدارس لغات الأقلية، وتفصل الأقليات من الخدمة العامة، وفي بعض الحالات تسقط عنهم الجنسية.

وحتى عندما لم يتم تبني مثل هذه السياسات المعادية للأقلية علانية، فلم تكن هناك حركة في أي بلد من بلدان ما بعد الشيوعية تنظر بعين الجد إلى تبني الحكم الذاتي الإقليمي. ولم يشكل أي بلد لجنة برلمانية لدراسة الطموحات من أجل إقامة نظام فدرالي ديموقراطي متعدد القوميات، أو لتبني خطة ما لثنائية لغة رسمية. وباختصار، لا يوجد أي دليل على أن هذا التعرض لأفضل الممارسات قد ألهم أي تغير ذي

مغزى في سياسات الحكومة. والواقع أن تضمين الأحزاب السياسية قضايا الحكم الذاتي الإقليمي في برامجها السياسية ظل أمرا غير مشروع في العديد من دول ما بعد الشيوعية. ويظل الموضوع بأكمله من المحرمات في معظم بلدان ما بعد الشيوعية، واستبعدت فكرة الحكم الذاتي باعتبارها شذوذا لا ينتمي إلى الدولة الطبيعية [4].

والاستثناء الوحيد هو الذي حدث في حالات استولت فيها الأقليات على جزء من أراضي الدولة، وأعدت فيها خطة للحكم الذاتي (بل حتى إعلان الاستقلال الذاتي) في مخالفة للدستور. عند هذه النقطة، وفي محاولة لاسترجاع السيطرة على الأرض المفقودة، كانت بعض الدول على استعداد لمناقشة مزايا النظام الفدرالي، لاسيما إذا كانت عاجزة عن استعادة هذه المنطقة بالطرق العسكرية، على سبيل المثال، فإن حكومة جورجيا، بعد أن فقدت سيطرتها على المناطق الانفصالية في أبخازيا وأوسيتيا الجنوبية، فإنها بدأت تظهر اهتماما بالنظام الفدرالي كطريقة لاستعادة هذه المناطق، وكذلك حكومة مولدوفا، بعد أن فقدت سيطرتها على المنطقة الانفصالية في ترانسنستريا Transnistria، بدأت تناقش خططا مختلفة عن الفدرالية كطريقة لإعادة توحيد البلاد، وكذلك أذربيجان، بعد أن فقدت سيطرتها على المنطقة الانفصالية في نغورنو - كاراباخ للعرقية الأرمنية، عرضت الحكم الذاتي كطريقة لإعادة ضم المنطقة المفقودة، وتبنت البوسنة مخططا لعملية إنشاء مقاطعات بهدف إعادة ضم الأراضي التي يتحكم فيها الصرب والكروات، كما قدمت صربيا حكما ذاتيا على أمل إعادة ضم كوسوفو، التي يسيطر عليها الآن الألبانيون في ظل حماية دولية، كما قدمت قبرص النظام الفدرالي كوسيلة لاستعادة إقليمها الشمالي الذي يتحكم فيه الأتراك الآن [5]. وفي كل هذه الحالات، كانت الدول التي فقدت سيطرتها على منطقة ما لمصلحة الأقليات المتمردة على استعداد لمناقشة العديد من نماذج الحكم الذاتي أو النظام الفدرالي، عندما يصبح ذلك هو البديل الوحيد لقبول الانقسام.

لكن ليس ثمة حالات قررت فيها دول ما بعد الشيوعية المسيطرة على مناطق معينة أن تناقش برغبتها الخاصة مزايا تبني مخطط معين للحكم الذاتي الفدرالي أو شبه الفدرالي لأقلياتها القومية، كجزء أوسع لعملية الممارسة الديموقراطية [6]. فعملية تعميم أو تطبيع أفضل الممارسات الغربية لأقليات أرض الوطن قد وجدت آذانا صماء.

المصادر والشروط المسبقة المفقودة للتعددية الثقافية الليبرالية

عندما ووجهوا بتلك المقاومة الشديدة لتكيف أقليات الأرض، ألقى العديد من المحللين والممثلين الدوليين باللوم على المواقف السابقة على الحداثة (مواقف ما قبل الحداثة) للشعوب والثقافات في المنطقة. وأحد التفسيرات الشائعة، خاصة بين الصحافيين، أنه على حين أن القومية في الغرب هي قومية «مدنية» تقوم على الولاء المشترك للمبادئ العامة، وبالتالي تكون أكثر تكيفا مع الأقليات، فإن القومية في أوروبا ما بعد الشيوعية هي قومية «عرقية»، تقوم على السلالة والدم، وبالتالي هي أكثر عداء وعنفا تجاه الأقليات (إيغناتييف 1993). وعلى أساس هذه التفسيرات أُعد أكثر من برنامج لتعليم مواقف أكثر «حداثة» تجاه التعدد والتسامح، من خلال التفاعل بين الثقافات والحوار بين الأديان.

لستُ أعتقد أن هذه إجابة شافية. فمحاولات اختبار فرضية أن القومية في أوروبا ما بعد الشيوعية هي أكثر «عرقية» منها في الغرب لم تأت بأي أدلة تثبت ذلك (كوزيو 2001). وعلى أي حال فإن التمييز بين المدني والعرقي لا يوضح كيف تستجيب الدولة لقومية الأقليات. والأمم المسماة بـ «المدنية»، مثل فرنسا، كانت من الناحية التاريخية تنفر من أن تمنح الحكم الذاتي الإقليمي للأقليات القومية، وليس ثمة شيء في منطق القومية المدنية يتطلب منح الأقليات القومية الحكم الذاتي. والواقع أن كثيرا من المدافعين عن القومية المدنية يعارضون قضايا الحكم الذاتي تحديدا على أساس أن قومية الأقلية هي قومية «عرقية»، وبالتالي ليس لها مكان في أمة مدنية. وفي المقابل لا شيء في منطق القومية «العرقية»

يتضمـــن إعاقة منح الحكم الذاتي لأمم عرقيـــة أخرى، بل هناك كثير من الأمثلة التاريخية لاثنتين أو أكثر من الأمم العرقية يشـــتركون في السلطة في دولة واحدة [7].

ونحـــن فـــي حاجة إلى أن نبحـــث في مكان آخر عن تفســـير لمعارضة الحكم الذاتي للجماعات القومية الفرعية أو الثانوية. وأحد المجالات التي يمكن أن نبحث فيها هو أن نعيد فحص الظروف التي ســـاعدت على تبني تلك الإصلاحات القومية لحقـــوق الأقليات في الغرب. والواقع أن العديد من الشروط المســـبقة ومصادر التعددية الثقافية الليبرالية في الغرب إما أن تكون ضعيفة أو غائبة في معظم بلاد ما بعد الشـــيوعية (وكما ســـوف ترى في الفصل السابع، في معظم بلدان العالم).

لقد انتهيتُ في الفصل الرابع إلى تقســـيم هذه الظروف الميســـرة إلى فئتين: العناصر التي تشـــجع الأقليـــات على التحرك من أجل حقوق أكبر، والعناصر التي تشـــجع جماعات الأغلبية والـــدول على أن تقبل مثل هذه الدعاوى. وهنـــاك اختلافات مهمة بين الغرب وأوروبا ما بعد الشـــيوعية بالنسبة إلى كل من الفئتين.

فيما يتعلق بحراك الأقليات في الغرب، كان هناك شرط مساعد حاسم هو التماســـك الديموقراطي: فقد وفر الضمانات لحراك سياســـي آمن، وضمن ألا تتعرض الأقليات للسجن، أو الهجوم أو الاضطهاد بسبب إعلان طموحاتهم وقضاياهم. وفي أوروبا ما بعد الشـــيوعية في أوائل تسعينيات القرن الماضي، لـــم تكن هذه الضمانات موجودة. فقـــد افتقدت الأقليات الثقة القوية بقدرتها على الحراك بشكل آمن. وقد ظل الحراك السياسي غير مشـــروع في كثير من الحالات، أو معرضا للمضايقة السياسية، وبقي ذلك مدة طويلة بعد ســـقوط الدكتاتورية الشيوعية. كان الخيار الآمن هو الحراك السياســـي، جزئيا، لأن الشـــرطة والمحاكم والجيش كانوا في يد الجماعة المسيطرة (غالبا بعد أن تم تطهيرها من الأقليات).

وعلى الرغـــم من هذا التخوف، تحركت عـــدة أقليات من أجل الحكم الذاتي وحقوق اللغة، بســـبب أن دســـاتير جديدة كانت تكتب مســـوداتها في جميع بلدان ما بعد الشـــيوعية. وقد وضعت هذه الدســـاتير القواعد

الأساسية للمستقبل. ولذلك كان من المهم بالنسبة إلى الأقليات أن تحاول، على الأقل، التعبير عن مخاوفها. وقد تضمنت المجموعات المطالبة بأحد أشكال الحكم الذاتي العرق المجري والألباني في صربيا، والعرق الأبخازي والأوسيتياني في جورجيا؛ والعرق الألباني في أذربيجان، والعرق المجري في رومانيا، والعرق الروسي في منطقة نارفا Narva من إستونيا Estonia، وفي شمال كازاخستان؛ والعرق الروماني في أوكرانيا، والعرق البولندي في ليتوانيا، والعرق الألباني في غرب مقدونيا، وذلك كله بين أعراق أخرى.

الاختلاف الحقيقي مع الغرب إذن، لم يكن حول المدى الذي يسير فيه حراك الأقلية، لكنه تمثل في قوة مقاومة الدولة لقضايا الأقلية. ففي الغرب، كانت هذه القضايا تناقش بجدية، وتُقبل في كثير من الأحيان، على الأقل جزئيا. ولكنها اصطدمت بحائط صلب في أوروبا ما بعد الشيوعية.

لماذا؟ الشرطان السابقان الرئيسيان في الغرب اللذان قللا من خطورة قبول قضايا الأقليات بالنسبة إلى الدول والجماعات القومية المسيطرة هما:

أ - وجود حماية يعتمد عليها لحقوق الإنسان.

ب - عدم تأمين العلاقات العرقية.

وكلا الشرطين لم يكن موجودا في أوروبا ما بعد الشيوعية في أوائل تسعينيات القرن الماضي.

بالنسبة إلى الأقليات في الغرب، فإن التماسك القوي للآليات الشرعية لحماية حقوق الإنسان، والتنمية العامة أكثر لثقافة حقوق الإنسان، وفرا ضمانات بأن التكيف مع قضايا الأقلية للحكم الذاتي لن يؤدي إلى جزر من الطغيان، حيث تكون الحقوق الأساسية للأمن والمواطنة معرضة للخطر. ولقد قللت تلك الضمانات - بشكل قوي - المخاطر التي تحتوي عليها المناظرات حول حقوق الأقلية. ومع ذلك ففي أوروبا ما بعد الشيوعية في أوائل تسعينيات القرن الماضي لم تكن هذه الضمانات موجودة. فقد كانت الجماعات المسيطرة تفتقر إلى الثقة بأنها سوف تعامل بعدل وإنصاف في داخل مناطق الحكم الذاتي للأقلية. والواقع أنه في تلك الحالات التي سيطرت فيها الأقليات على إقليم وأقامت لنفسها حكما ذاتيا، فإنه

كثيرا ما كانت النتائج أشــكالا مختلفة من التفرقــة العنصرية وألوانا من المضايقــات ضد أي فــرد لا ينتمي إلى الأقلية، وذلــك إن لم يتم التطهير العرقي في الحــال. فقد طُرد الجورجيون العرقيون مــن مناطق أبخازيا بجورجيا، عندما أعلنت الحكم الذاتي وفرض السيادة؛ كما طُرد الكروات العرقيــون من المنطقة التي تســيطر عليها صربيا في منطقة ســلافونيا Slavonia عندما أعلن فيها الحكم الذاتي؛ وطُرد الصربيون من كوســوفو التي سيطر عليها الألبان عندما تحقق الحكم الذاتي، وهكذا. ولم يستطع أي من الجانبين الاعتماد على المؤسسات الشرعية، وعلى شرطة محايدة، لضمان احترام حقوق الإنسان.

لقد امتزجت هذه المخاوف حول الأمن الفردي مع المخاوف الجغرافية السياســية حول أمن الدولة. وكان الشرط المسبق الأساسي لتبني نظام فدرالــي متعــدد القوميات في الغــرب هو عدم تأمين علاقــات الدولة بالأقليــات. ومع احترام كل من الأقليات القومية والســكان الأصليين في الغرب، لم تعد هناك أي مخاوف من أن يتعاون أي منها مع أعداء الدولة، وذلــك يســمح بالتعامل مع قضايا الحكــم الذاتي باعتبارها سياســات ديموقراطيــة «طبيعية». أما في بلدان ما بعد الشــيوعية فإن فكرة «أن أقليــات أرض الوطــن قد تمثل طابورا خامســا محتملا مــن الممكن أن يتعاون مع الأعداء المجاورين» تظل فكرة منتشرة، وبالتالي تظل العلاقات العرقية مؤمَّنة.

ولكي نفهم هذه الفكرة علينا أن نســترجع تاريخ المنطقة. إن التشــكيل الحالي للدول في وسط وشرق أوروبا هو نتيجة لانهيار ثلاث إمبراطوريات بعد الحرب العالمية الأولى - إمبراطورية رومانوف الروسية، والإمبراطورية العثمانية التركية، وإمبراطورية آل هابسبرج النمساوية الهنغارية - وأكثرها حداثة انهيار الإمبراطورية الســوفييتية في العام 1989. وقد شملت كل إمبراطوريــة من هــذه الإمبراطوريات أراضي لجماعــات قومية متعددة، وحصل الكثير منها على دول مستقلة على أنقاض الإمبراطوريات السابقة (وعلى سبيل المثال: البولنديون، والرومانيون، والتشيكيون، والسلوفاكيون، والبلغاريون، والصربيون واللاتفيون... إلخ).

وقد خَلقت عملية تشكيل الدول في ظل انهيار الإمبراطوريات عدة مشكلات أمنية متميزة بالنسبة إلى أقليات أرض الوطن. أولا: أن حدود هذه الدول المستقلة حديثا تركت بعض أعضاء الجماعات القومية في الجانب الخاطئ للحدود الدولية الجديدة. فعندما رُسمت الحدود بين ألمانيا وبولندا، كان هناك العديد من الألمان في الجانب البولندي من الحدود. وبالمثل كان هناك عدد كبير من العرق المجري في الجانب الروماني من الحدود مع المجر، أو العرق الروسي في الجانب اللاتفي من الحدود مع روسيا، والعرق التركي في الجانب البلغاري من الحدود مع تركيا، أو العرق الألباني في الجانب المقدوني من الحدود. وكثيرا ما كان يطلق عليهم أقليات الدولة القريبة؛ لأن أقاربهم العرقيين يهيمنون على الدولة المجاورة، ويفترض أن يكون لديهم ولاء لهذه الدولة القريبة أكثر من ولائهم للدولة التي يعيشون فيها. ونتيجة لذلك كثيرا ما يُفترض أن مثل هذه الأقليات هم من الانضماميين، وأنهم يريدون إعادة رسم حدود الدولة بحيث يعاد ضم الأرض التي يعيشون عليها إلى الدولة القريبة. والواقع أنه كثيرا ما يفترض أنهم سوف يتعاونون برغبتهم مع الدولة القريبة لو أنها غزت البلاد عسكريا لتدعي ملكيتها لهذه الأرض، كما حدث في الواقع في أماكن مختلفة في القرن العشرين. وليس من الوارد أن تهب أي دولة سلطات الحكم الذاتي طواعية للأقلية في ظل هذه الظروف.

وحيث تتخذ أقليات أرض الوطن شكل الأقليات الانضمامية للدولة القريبة، فإن هناك احتمالا أكبر جدا أن يُنظر إلى العلاقات العرقية على أنها تهديد لأمن الدولة [8]، لكن ذلك ليس حتميا. وهناك عوامل يمكن أن تخفف من المشكلة أو تزيدها غورا. أحد العوامل التي تهوِّن من المشكلة هو أن تكون الدول المجاورة دولا حليفة، بحيث تجتمع في منظمات اقتصادية أو منظمات أمنية إقليمية أكبر، بحيث لا تكون للدولة القريبة أي مصلحة في زعزعة استقرار جيرانها. ومن المؤكد أن ذلك تحديدا هو ما نزع فتيل مشكلة أقليات الدول القريبة في أوروبا الغربية. ففي الماضي عارضت بلجيكا والدنمارك وإيطاليا منح حقوق قوية للأقليات الألمانية العرقية، حيث كان يُنظر إليها كأقليات دولة قريبة ولاؤها الأول لألمانيا [9]. لكن

لم تكد ألمانيا تصبح حليفا مقربا، بدلا من أن تكون عدوا محتملا نتيجة للاتحاد الأوروبي (EU) وحلف شمال الأطلنطي (الناتو NATO)، حتى أصبحت العلاقات عبر الحدود للأقليات العرقية الألمانية غير ذات أهمية، (بل وأصبح يُنظر إليها بالفعل كأساس محتمل للعمليات المستمرة للتكامل الإقليمي) [10]. ومع ذلك، ففي بلاد ما بعد الشيوعية في تسعينيات القرن الماضي لم يكن هناك ما يعادل الاتحاد الأوروبي أو حلف شمال الأطلنطي في تحويل الأعداء المحتملين إلى حلفاء، في غياب الإجراءات الأمنية الإقليمية. فقد كانت دول ما بعد الشيوعية في «حالة الطبيعة» التي تحدث عنها «توماس هوبز»، التي تنعدم فيها الثقة بجميع الجيران. وفي هذا السياق، فإن الخيانة المفترضة من أقليات الدولة القريبة سرعان ما يُنظر إليها على أنها تهديد للأمن.

والعامل الآخر الذي يمكن أن يخفف من مشكلة أقليات الدولة القريبة، أو يزيد من حدتها، هو توازن القوى بين الدولة، وأقلياتها، والدولة القريبة المجاورة. ومن الممكن التقليل من التهديد الذي تشعر به الدول لأمنها، إذا ما شعرت الدولة بأنها دولة قوية تواجه أعداء ضعافا، سواء أكان هؤلاء الأعداء من الأقليات الانضمامية في الداخل، أم من الدول القريبة عبر الحدود. ولسوء الطالع، فإن هذا التوازن للقوى، في عالم ما بعد الشيوعية، اتجه إلى تعميق المشكلة وزيادتها بدلا من التخفيف منها. في كثير من الحالات كانت الجماعات القومية التي حصلت على الاستقلال بعد انهيار الإمبراطوريات تنظر إلى نفسها على أنها أحزاب ضعيفة تاريخيا، تواجه أقليات ودولا قريبة كانت مسيطرة تاريخيا. وكانت النتيجة ظاهرة معروفة هي «جعل الأغلبية أقلية»، أعني بذلك الأغلبيات التي تستمر في التفكير والتصرف كأنها ضعيفة أو أقلية مستضعفة، وتستمر لهذا السبب في أن تعيش في خوف وجودي على وجودها [11].

وهذه ظاهرة منتشرة في عالم ما بعد الشيوعية، لكنها إجمالا غير معروفة في الغرب، وبالتالي تحتاج إلى تفسير وتوضيح. فإذا نظر المرء إلى الأرقام فقط وتجاهل الخلفية التاريخية، فقد تبدو الأغلبية السلوفاكية في معظم بلاد ما بعد الشيوعية ضعيفة وصغيرة تماما.

فالمجريون العرقيون في سلوفاكيا على سبيل المثال، يشكلون نحو 15 في المائة من تعداد السكان، وبالتالي فهم ضعفاء أمام الأغلبية الطاغية في البلاد. ومع ذلك، فقد كان المجريون تاريخيا أعضاء في جماعة متميزة ومسيطرة داخل إمبراطورية آل هابسبرغ، ومتعاونين نشطاء في سياسات هابسبرغ لخلق ثقل مجري في المنطقة. وفي المقابل كان السلوفاك مجموعة ثانوية، أو تابعة، تعرضت لحملات مجرية متعسفة وقهرية. وبعد الاستقلال، انقلبت هذه الهيراركية بالطبع رأسا على عقب، وأصبح السلوفاك الآن هم الجماعة المسيطرة، في حين أصبح المجريون هم الأقلية المهددة التي تخضع لسياسات بناء الأمة السلوفاكية. لكن تبقى الذكرى: أن السلوفاك ينظرون إلى المجريين ليس فقط على أنهم جماعة يحتمل أن تطالب بالانضمام ويكون ولاؤها لدولتهم القريبة، بل على أنهم من الناحية التاريخية جماعة قوية ومتميزة تعاونت مع السلطة الإمبريالية المسيطرة لقهر لغة السلوفاك وثقافتهم. وفي غياب الترتيبات الأمنية الإقليمية الفعالة، يستمر الخوف من أن ذلك قد يحدث مرة أخرى، فتتعاون الأقلية المجرية مع الدولة المجرية القريبة لإخضاع السلوفاك من جديد وسحق استقلالهم الوطني.

ونحن نرى هذه الظاهرة نفسها في بولندا فيما يتعلق بالأقلية الألمانية، وفي رومانيا وصربيا فيما يتعلق بالأقلية المجرية، وفي البلطيق، وأوكرانيا، ومولدوفيا فيما يتعلق بالأقلية الروسية؛ وفي كرواتيا والبوسنة فيما يتعلق بالأقلية الصربية [12]، وفي بلغاريا فيما يتعلق بالأقلية التركية. وفي جميع هذه الحالات، ينظر إلى الأقليات (صوابا أو خطأ) كحلفاء أو متعاونين مع قوى خارجية قهرت جماعة الأغلبية من الناحية التاريخية، وتتصرف الأغلبية بدورها على أنها «أغلبية أصبحت أقلية» [13].

وباختصار، عملت العديد من العوامل على تعميق عملية تأمين العلاقات العرقية في أوروبا ما بعد الشيوعية. وظاهرة أقليات الأرض التي تسعى إلى الحكم الذاتي تبرز صعوبات في أحسن الأحوال، مادامت تتحدى الدعوى التي تقدمها الدولة لتمثيل شعب واحد يستمد مشروعيته من السيادة الموحدة.

غير أن هذا التحدي أصبح أكبر، وارتفع احتمال أن يصبح أكثر أمانا:

أ - عندما تكون أقليات أرض الوطن هي أقليات انضمامية ولاؤها للدولة القريبة المجاورة.

ب - عندما تكون الدولة القريبة المجاورة هي قوى إمبريالية سابقة كانت أخضعت، تاريخيا، الجماعات القومية التي تشكل الآن جماعة الأغلبية في دول مجاورة.

ج - عندما لا تكون هناك ترتيبات أمنية إقليمية لضمان عدم الاعتداء.

وعندما توجد هذه العوامل، كما هي موجودة في أوروبا ما بعد الشيوعية، فإن النتيجة المحتملة هي عملية تأمين شاملة للعلاقات العرقية.

وينعكس هذا التأمين في ثلاثة افتراضات تتحكم في المناقشة العامة بشأن الأقليات في المنطقة:

أ - أن الأقليات ليس لديها ولاء، ليس فقط بمعنى أنه ينقصها الولاء للدولة (ويصدق ذلك أيضا على الانفصاليين سواء في الكيوبيك أو إسكتلندا)، لكن بمعنى أنهم تعاونوا مع القاهرين السابقين، وواصلوا التعاون مع الأعداء الحاليين، أو الأعداء المحتملين [14]، لذلك:

ب - فإن الدولة القوية المستقرة تحتاج إلى أقليات ضعيفة لا حول لها ولا قوة. وبعبارة أخرى، فإن العلاقات العرقية ينظر إليها، كلعبة الجمع بين أصفار: فكل ما ينفع الأقلية ينظر إليه على أنه تهديد للأغلبية، وبالتالي:

ج - فإن معاملة الأقليات هي قبل كل شيء مسألة أمن قومي [15].

ومن ثم فإن كلا من العاملين الرئيسيين اللذين مكنا المجموعات المسيطرة في الغرب لقبول التعددية الثقافية الليبرالية - وهي ضمانات حقوق الإنسان وعدم التأمين كانا غائبين بشكل أساسي؛ أو كان حضورهما ضعيفا في أوروبا ما بعد الشيوعية في أوائل تسعينيات القرن الماضي،

وإذا سلمنا بهذه الواقعة، فلن نندهش من أن محاولات نشر وتطبيع أفضل الممارسات قد لقيت آذانا صماء، وقوبلت بالرفض في أوروبا ما بعد الشيوعية [16].

وكثيرا ما كان ينظر إلى أقليات أرض الوطن التي تسعى إلى نيل الحكم الذاتي على أنها تهديد جغرافي وسياسي لأمن الدولة، وتهديد لحقوق الإنسان الفردية لمن يعيشون في منطقة من الممكن أن تحكم حكما ذاتيا، والواقع أنه تحت هذه الظروف، سيكون من الغريب أن يكون هناك اهتمام حقيقي بالنماذج الغربية للفدرالية متعددة القوميات. وبدلا من ذلك فإن معظم دول ما بعد الشيوعية تمسكت بقوة بهدف آخر هو تحويل نفسها إلى دول مركزية، موحدة، دول ذات قومية واحدة ولغة واحدة، تقوم على مفهوم واحد، وتصور واحد لا تمايز فيه حول السيادة الشعبية، بغض النظر عن وصف الغرب لهذا النموذج بأنه مر وانقضى عهده [17].

إن التاريخ المتميز للإمبريالية والتعاون مع العدو المحتمل في المنطقة يخلق عقبة أخرى مهمة أمام تبني النماذج الغربية - أعني تحديدا إدراك المظالم التاريخية. وهناك إحساس قوي في كثير من بلدان ما بعد الشيوعية، بأن الأخطاء التاريخية لم يُعترف بها ولم تُعالج. يقول البعض إن هذا التركيز على الحقوق والأخطاء التاريخية هو أمر خاص بأوروبا الشرقية، أما الديموقراطيات الغربية، فقد تمكنت من تجاوز هذا الهوس المتخلف بالتاريخ والتركيز على التعايش المستقبلي. وصحيح حتما أن الشعور بالظلم يضرب بجذور عميقة في كثير من بلدان ما بعد الشيوعية. فمن المتعارف عليه أنك إذا ما سألت أحدا من أهل الصرب عن حقوق الألبان في كوسوفو، فمن المحتمل أن يقول: «إن عليك أن تفهم ما حدث في العام 1389م». لكني أعتقد أن ذلك صحيح في كثير من البلاد الغربية أيضا. فقضايا المظالم التاريخية أصبحت أكثر شيوعا في الغرب كذلك. ولننظر إلى زخم الكتابات الحديثة في موضوع التعويضات للأفارقة - الأمريكان عن الإساءات التاريخية من عبودية وفصل عنصري (روبنسون 2000، بروكس 2004). كما أن قضايا تصحيح المظالم التاريخية هي أيضا جزء حيوي للحراك المعاصر للسكان الأصليين في نيوزيلندا، وأستراليا وكندا، وحتى

بالنسبة إلى بعض جماعات الهجرة، على سبيل المثال الأمريكيون - اليابانيون والكنديون - اليابانيون الذين يطالبون باعتذارات وتعويضات عن اعتقالهم في الحرب العالمية الثانية (جيمس 1999) [18]. والواقع، وكما ذكرت في الفصل الرابع، فإن صعود التعددية الثقافية الليبرالية في الغرب يرتبط ارتباطا وثيقا بإدراك مظالم الهيراركيات العنصرية والعرقية التاريخية والاعتراف بها.

لكن كما رأينا فإن هناك اختلافا مهما في طبيعة الهيراركيات التاريخية في الغرب، وفي أوروبا ما بعد الشيوعية. ففي الغرب غالبا ما تسعى أقلية ما إلى الاعتذار والتعويض من الدولة التي أساءت معاملتها تاريخيا. ومن ثم فإن الحجة المستمدة من الظلم التاريخي تعمل لتقوية دعاوى حقوق الأقلية، وتدعيم الحجة من أجل مساواة أكبر بين الأغلبية والأقلية. تستخدم هذه الحجة للضغط على الأغلبية لكي تقول: «إننا لن نعود أبدا مرة أخرى إلى عمليات الطرد والإخضاع والقهر».

أما في بلاد ما بعد الشيوعية فغالبا ما تشعر الأغلبية بأنها كانت ضحية للقهر والاضطهاد، وكثيرا ما يكون ذلك على يد الأقليات التي تتعاون مع العدو الأجنبي. ومن ثم فإن الأغلبية تريد من الأقلية أن تعلن أنها مذنبة، وأن تقدم لها اعتذارا، كوسيلة لأن تعلن أنها لن تعود (أي الأقلية)، مرة أخرى، إلى خيانة الدولة. ونحن نرى ذلك في الجمهورية التشيكية فيما يتعلق بالأقلية الألمانية، وفي سلوفاكيا فيما يتعلق بالأقلية المجرية، وفي البلطيق فيما يتعلق بالأقلية الروسية، وغير ذلك من الحالات.

وباختصار، فإن نوع الظلم التاريخي الذي يمثل محور المناقشات في دول ما بعد الشيوعية هو القهر التاريخي لجماعة الأغلبية من قبل أقلياتها المتعاونة مع دولة قريبة أو مع قوة أجنبية، وذلك على عكس الغرب. وأنا أعتقد أن ذلك يميز - بحق - أوروبا الشرقية عن التجربة الغربية (ربما باستثناء قبرص)، على الرغم من أنه توجد أمثلة، كما سنرى في الفصل السابع، مماثلة في أفريقيا وآسيا أيضا.

وفي هذا السياق فإن حجة الظلم التاريخي تعمل ضد دعاوى حقوق الأقلية. ففي الغرب، كان يمكن أن تكون أقليات أرض الوطن أقوى مما هي عليه الآن لولا المظالم التاريخية التي ارتكبتها الدولة الأكبر، كأن

يتحــدث عدد أكبر من النــاس لغة الأقلية ويمارســوا ثقافتها، على نطاق أوسع. ويمكن أن ينظر إلى حقوق الأقليات، ولو جزئيا، كطريقة للاعتراف بهذه الأضرار ومعالجتها. أما في بلاد ما بعد الشــيوعية، فغالبا ما ينظر إلى المظالم التاريخية كأداة لتوسيع نطاق ومكانة لغة الأقلية وثقافتها على حســاب الأغلبيــة. والواقع أن حجج الظلم التاريخي، إذا ســرنا معها إلى نتيجتها المنطقيــة، قد توحي بأن الأقليات ليس لها الحق في الوجود على أرض الدولة، لو أن وجودها ذاته يرتبط بهذا الظلم التاريخي. فإذا لم يكن هنــاك ظلم تاريخي وإمبريالية روســية، لكانت هنــاك قلة من الروس في البلطيق. ولولا ظلم الإمبريالية العثمانية، لكانت هناك قلة من الأتراك في بلغاريا. وإذا كانت الغاية هي علاج هذه الإســاءات التي نتجت عن المظالم التاريخية، فلم لا نلغي عملية جعل البلطيق روســية، سواء عن طريق طرد الروس أو بوساطة الإصرار على دمجهم في الثقافة الإستونية أو اللاتفية؟! لِمَ لا نحاول إلغاء محاولات جعل بلغاريا تركية في ظل العثمانيين، سواء عن طريق طرد الأتراك أو بالإصرار على دمجهم في الثقافة البلغارية [19].

وباختصار، بينمــا تعمل حجج تصحيح المظالــم التاريخية في الغرب على تقوية مطالــب الأقلية لتوزيع أكثر عدلا للحقوق والموارد بين الأغلبية والأقلية، فإنها قد تســتخدم في بلدان ما بعد الشــيوعية لإضعاف قضايا الأقليات، بل للتشكيك في شرعية وجودها.

هذه الاختلافات العميقة في حماية الحقوق الإنسانية والأمن الجغرافي السياســي، والمظالم التاريخية تخلق أسسا واضحة لمعارضة تبني النماذج الغربيــة للفدرالية متعددة القوميات. وفي جميع هــذه الحالات، بالطبع، من المهم أن نميز الحقائق الموضوعية حول التهديدات الأمنية والإســاءات التاريخيــة عن الطريقة التي تــدرَك بها هذه الحقائــق وتناقش. ويختار السياسيون ما إذا كانوا، ومتى سيلقون الضوء على (أو يبالغون حول) هذه العوامل في المناقشــات العامة. إن تصور أقليــات الدولة القريبة كتهديد أمني وكمتعاونين في المظالم التاريخية ضد الأغلبية هو شــيء يرسخ عن عمد ويعاد إنتاجه بوســاطة نخبة سياســية معينة، وذلك لأســباب تتعلق بمصالحهم الشخصية الخاصة.

وذلك في الواقع أمر محوري لفهم عملية التأمين. وبالمعنى الدقيق، فإن المسألة لا تصبح مسألة «أمنية» إلا إذا قرر ممثلون سياسيون معينون أن يصفوها بهذه المصطلحات - أي كتهديد لوجود الدولة وجماعتها القومية المسيطرة - ونجحوا في إقناع عدد آخر من المواطنين بهذا الوصف. وربما يعكس ذلك في بعض الحالات إيمانا جادا بتهديد موضوعي، لكنه يمثل في حالات أخرى خيارا واعيا، واستراتيجية سياسية. فلماذا تتبنى نخبة سياسة هذه الاستراتيجية؟ إن موضوع التأمين يحمل في جوفه مضمونين مهمين:

أولا: ما دام يقال إن للقضايا الأمنية إمكان تفويض الدولة، فهي تعرقل العمليات الديموقراطية المألوفة في المناقشات والمفاوضات. فقبل كل شيء، إن المهمة الأولى للدولة هي المحافظة على بقائها ووجودها، وعندئذ فقط تستطيع أن تقوم بعمليات النقاش والمفاوضات. وعلى حد تعبير ويفر «Waever»، عن طريق مسائل الأمن، يستطيع القادة السياسيون أن يدّعوا أن هذه المسائل: «لا بد من مواجهتها قبل أي مسائل أخرى، فإذا لم نواجهها فإن الدولة تتوقف عن الوجود كوحدة سيادة وتصبح جميع الأسئلة الأخرى غير ذات صلة... ومع ذلك فهذا يعني من الناحية العملية أنه: **بتسمية تطور معين بأنه مشكلة أمن، فإن «الدولة» تستطيع أن تدعي حقا معينا خاصا**.. بالنطق بلفظ «الأمن»، فإن ممثل الدولة يحرك تطورا خاصا في منطقة خاصة، وبذلك يدعي حقا خاصا في استخدام أي وسيلة يراها ضرورية لحجب ذلك التطور (ويفر العام 1905 وتأكيد الكلمات موجود في الأصل).

ثانيا: موضوع التأمين يعوق كذلك موضوع العدالة. فقضية العدالة بأسرها وما تتطلبه العدالة بين الأغلبية والأقلية تصبح مغمورة ما دامت للأمن القومي الأولوية على العدالة، ومادامت الأقليات الخائنة ليست لها مطالب أو قضايا مشروعة على أي حال. ويساعدنا ذلك في تفسير السبب في قلة المناقشات العلمية أو الشعبية في بلاد ما بعد الشيوعية حول مبادئ العدالة التي ينبغي لها أن تنظم التكيف مع التنوع الثقافي العرقي. ففي المناقشات الحامية، على سبيل المثال، حول وجود

جامعــة في مقدونيا يكون التدريس فيها باللغة الألبانية، من الصعب أن نجد شخصا يتساءل عما تقتضيه المساواة في مجال التعليم العالي في الدول متعددة القوميات، ومتعددة اللغات، أو كيف يقترب التعليم العالي باللغــة الأم ويرتبط بالمبادئ الليبرالية حول الحرية والمســاواة. فالأمن يعيق العدالة، والأقليات الخائنة تصادر أي مطالبات بالعدالة.

والاســتثناء الوحيد لهذا الاستبعاد لحجج العدالة يرتبط بالمظالم التاريخيــة التي عانتهــا الأغلبية، والتي ينظر إلــى الأقلية على أنها مســؤولة عنها. هذا النوع من العدالة يتجــاوز تصفية الأمن، ما دام يقدم الدليل التاريخي على مســاندة التأمين في المقام الأول. ومن ثم فــإن حجج الظلم التاريخي ومناقشــات التأمين يغذي بعضها بعضا، ويعمل كل طرف منهما على اســتبعاد أي مطالبات بالعدالة يمكن أن تقدمها الأقليــة. إن «العدالة»، في ظل التأمين تعني تعويض الأغلبية عــن الأخطاء التاريخيــة التي عانتهــا مــن قبـل الأقليــات الخائنــة، ولا يعني أن للأقليات أي حق في المطالبة بالإنصاف في توزيع السلطة والحقوق والموارد [20].

وباختصــار، عندما يتم تأمين قضايا الأقليات، يتقلص مجال النقاش الأخلاقــي والديموقراطي إلــى حد كبير. وأنا أعتقــد أن إحلال الأمن محــل العدالة هو مــا يميز، على نحو واضح، المناقشــات حول الأقليات القوميــة في أوروبا ما بعد الشــيوعية عنها في الغــرب [21]. والواقع أن المســتوى المتدني لتأمين موضوعات الأقليات القومية في الغرب مدهش تماما. وعلى أي حال، فعديد من الدول في الغرب يضم حركات انفصالية نشطة، في الكيوبيك وإسكتلندا، وبورتوريكو، وكتالونيا. وفي كل حالة من هذه الحالات توجد أحزاب سياســية تعارض الوجود الأساســي للدولة، وتهــدد بالتالي أمن الدولة، وهذه الأحــزاب الانفصالية تصل أحيانا إلى الســلطة على المستوى الإقليمي، أو تشــارك في سلطة الاتحادات. ومع ذلك ففي جميع هذه الحالات فإن الممثلين السياسيين الغربيين لم يؤمنوا موضوعات قومية الأقليات. على نحو ما رأينا في الفصل الرابع، فإن هناك إعادة تأمــين لبعض الموضوعات المتعلقة بجماعــات الهجرة في الغرب،

وعلى وجه الدقة للمهاجرين المسلمين بعد الحادي عشر من سبتمبر. غير أن ذلك لم يكن له بعد تأثير كبير في المناقشات حول الأقليات القومية. ويستمر التعامل مع مطالب هذه الحركات من خلال مسار العدالة الديموقراطية الليبرالية، أي وفقا للحرية والمساواة والتضامن، وتُحل هذه المسائل عن طريق الإجراءات والمفاوضات الديموقراطية المألوفة. وبعبارة أخرى فإن السياسات الانفصالية في الغرب هي أمور سياسية مألوفة. فمن المألوف والطبيعي أن نجد السياسيين الانفصاليين يتحدثون في التلفزيون، ويشتركون في اللجان البرلمانية ويتظاهرون في الشوارع. ولا أحد يفكر في أن مشاركة السياسيين الانفصاليين النشطة تستدعي توقف الإجراءات أو المناقشات الديموقراطية العادية، أو عرقلة دعاوى العدالة [22].

وفي المقابل، في بلاد ما بعد الشيوعية، فإنه حتى أكثر مطالب الأقليات القومية تواضعا من الممكن أن تتعرض للتأمين. فافتتاح الجامعات الخاصة واستخدام لافتات الشوارع مزدوجة اللغة، واختيار الحروف الأبجدية، وحتى تسمية الأطفال، كل هذه الأمور تم تأمينها في العديد من بلدان ما بعد الشيوعية. وعلى سبيل المثال، أعلنت حكومة مقدونيا أنه سيكون تهديدا لوجود الدولة نفسها أن تمتلك الأقلية الألبانية في مقدونيا جامعة يكون فيها التدريس بلغتها الخاصة (ومن ثم فقد هدمت مباني الجامعة الخاصة في تيتوفو Tetovo، وقتلت خلال هذه العملية اثنين من المواطنين) [23]. ولقد وجد الملاحظون المستقلون صعوبة في أن يروا كيف يمكن لجامعة ألبانية، تمول بطرق خاصة ويكون فيها التدريس باللغة الألبانية، أن تمثل تهديدا للدولة، غير أن النخبة السياسية من المقدونيين أصرت على أن ذلك يمثل بالفعل قضية أمن قومي، أكثر من أن تكون مسألة متعلقة بالثقافة أو التعليم أو الاقتصاد. ولنأخذ مثالا آخر، عندما قررت منطقة الحكم الذاتي في «تتارستان Tatarstan» في روسيا أن توقف استخدام الحروف الأبجدية السلافية - وهي الأبجدية التي فرضت عليهم خلال الشيوعية السوفييتية - أعلن أعضاء البرلمان الروسي أن ذلك يهدد الأمن القومي (كاشاباك 2005).

هــذه الأنواع مــن عمليات التأمين الشــامل من الواضح أنها ليســت ضروريــة. بل هي تعكس قــرارا متعمدا من النخبة السياســية تلعب فيه بـ «ورقة الأمن»، وكثيرا ما يكون ذلك بطريقة طائشــة غير مســؤولة تدمر الأمــل في تحســين العلاقات العرقيــة. والرغبة في اللعــب بهذه الورقة ونجاحها كاســتراتيجية سياسية هو أحد العوامل التي تميز بين المناقشات حول أقليات أرض الوطن في الشــرق والغــرب [24]، ويرتبط نجاح النظام الفدرالــي متعدد القوميات في الغرب بإجمــاع الأحزاب على عدم اللعب بـ «ورقــة الأمن» عند التعامل مع قضايا الأقلية القومية. وتعتمد ســلامة الديموقراطيــة على انضباط القادة السياســيين الذاتــي في اللعب بهذه الورقة، وتشــكك المواطنــين عندما تحاول النخبة أو الصفــوة اللعب بها. ومع ذلك، ففي بلاد ما بعد الشيوعية هناك العديد من الصفوة السياسية الذين لديهم استعداد للعب بهذه الورقة، وقد أثبتت أنها استراتيجية فعالة لكسب المساندة الانتخابية.

إحــدى طــرق التفكير في هذه العملية هي أن نقول إن هناك ســقفا يمكــن من خلاله اللعب بهذه الورقة. ولكي تتجنب الأقليات القومية قمع الدولــة، فإن عليها أن تبقــي مطالبها تحت هذا، بينما تحاول في الوقت ذاته التفاوض على رفع هذا الســقف [25]. لكن أين يوجد هذا السقف؟! في اســتطاعتنا أن نذكر قائمة ببعــض مطالب نموذجية للأقلية بترتيب تنازلي للقوة:

1 - العنف الانفصالي - الإرهاب.
2 - الحراك الديموقراطي الانفصالي.
3 - الحكم الذاتي الإقليمي.
4 - التعليم العالي بلغة الأقليات.
5 - حق النقض (الفيتو Veto).
6 - الحقوق الجماعية.
7 - وضع اللغة الرسمية.
8 - المدارس الابتدائية بلغة الأقليات.
9 - لافتات الشوارع بلغة الأقلية.

السـقف في الغرب اليوم عالٍ جـدا - فيما بين الرقمين 1 و2. وفي الواقع، تؤمَّن قومية الأقلية فقط عندما ترتبط بالإرهاب، كما هي الحال في إيرلندا الشـمالية أو الباسـك Basque. ومادام بقيت قومية الأقلية مسـالمة وديموقراطية فلن تؤمَّن، حتى وإن اسـتهدفت الانفصال بشكل واضح. وفي المقابل، فإن السـقف في بلاد ما بعد الشـيوعية منخفض للغاية، فيما بين 7 إلى 8 وأي دعوة إلى الحكم الذاتي الإقليمي، والتعليم العالي بلغة الأقلية، والحقوق الجماعية، أو وضع اللغة الرسمية، تطلق زناد «ورقة الأمن». بحيث لا يبقى للعمليات الطبيعية للسياسات الديموقراطية سوى قضايا بالغة الضعف، مثل اللغة الأم في المدارس الابتدائية.

ويرتبط تأمين قومية الأقلية بالمشكلة الأولى التي سبق أن ذكرتها حول ضعف المؤسسات الديموقراطية الليبرالية، ويفاقم منها أن عملية التأمين لا تضر بالأقليات فقط، بل أيضا بالديموقراطية نفسـها، بوجود المجتمع المدني المسـالم. ويبدو أن هناك ارتباطا سـلبيا بين عملية الديموقراطية وقومية الأقليات. فبلاد ما بعد الشـيوعية التي ليسـت لديها أقلية قومية تحولت إلى الديموقراطية بنجاح (الجمهورية التشيكية، والمجر، وسلوفينيا، وبولندا)؛ والبلاد التي لديها قوميات أقلية قوية تعاني أكثر مثل (سلوفاكيا، أوكرانيا، رومانيا، صربيا، مقدونيـا، جورجيا). فموضوع الأقلية ليس هو الوحيد هنا، ولكني أعتقد أنه مهم.

وفي مقال نُشـر لأول مرة في العام 1946، زودنا إستفان بيبو Istvan Bibo بتحليل واف لهذه المشـكلة. فهو يذهب إلى أن تجربة القرن التاسع عشـر في المجر علمت نخبة البلد أن أقلياتها يمكن أن تسـتخدم حرياتها الديموقراطية للانفصال. منذ ذلك الوقت خشـيت الدول في شرق أوروبا ووسـطها من ممارسـة الأقليات للحريات الديموقراطيـة. ونتيجة لذلك حاولت باسـتمرار قمع، أو تمييع، أو احتواء هذه الحريات الديموقراطية، أحيانا باحتضان الحركات الفاشـية أو أشكال أخرى من السلطوية (مثلا كبـت حرية جميـع الأفراد)، وأحيانا بنزع السـلطة مـن الأقليات (بكبت حرية الأقليـة). لكن في الحالتين تكون النتيجة شـكلا مرعبا ومعيبا من الديموقراطية، كما يقول:

> «في دولة يشملها الخوف وتؤكد أن تقدم الحرية يعرض مصالح الأمة للخطر، ليس في استطاعة المرء أن يستفيد على نحو كامل من المزايا التي تقدمها الديموقراطية. فأن تكون ديموقراطيا يعني أساسا ألا تكون خائفا: ألا تخشى أولئك الذين لديهم آراء مختلفة أو يتحدثون بطريقة مختلفة، أو ينتمون إلى أعراق أخرى. لقد خافت بلدان شرق ووسط أوروبا لأنها لم تطور أنظمة ديموقراطية ناضجة بشكل كامل، ولم تستطع أن تطور أنظمة ديموقراطية ناضجة بشكل كامل لأنها خائفة» (بيبو Bibo في العام 1991، ص 42).

وأنا أعتقد أن ذلك يصدق حتى يومنا الراهن. فكثير من دول ما بعد الشيوعية ذات قوميات الأقليات لديها قشرة الديموقراطية الليبرالية، ولكنها مازالت خائفة من الممارسات الكاملة والحرة للحريات الديموقراطية.

ومن هذه الزاوية، فإن رفض بلاد ما بعد الشيوعية إفساح المجال للمناقشة المفتوحة والديموقراطية حول مميزات أفضل الممارسات الغربية ليس فقط النتيجة المتوقعة أو الحتمية للاختلافات في الظروف التاريخية والجغرافية السياسية بين الغرب والشرق، بل يرجع أيضا - إلى حد ما - إلى الاستراتيجية المتعمدة من قبل النخبة السياسية لتأكيد الأخطار الأمنية المتضمنة، وبالتحديد من أجل قمع مثل هذه المناقشات. ومن المحتمل أن تكون استراتيجيات أفضل الممارسات قد حققت نجاحا أكبر لو أن النخبة في دول ما بعد الشيوعية كانت أكثر حذرا في اللعب بورقة الأمن. لكن سيكون من الخطأ أن نعالج الاعتراضات القائمة على الأمن ضد تبني أفضل الممارسات الغربية للنظام الفدرالي متعدد القوميات. والواقع أن النظام الفدرالي متعدد القوميات يمثل فعلا أخطارا أكبر في أوروبا الشرقية عما يمثله في الغرب، فهناك اختلافات موضوعية في مستوى حماية حقوق الإنسان، والانضمام المحتمل لأقليات أرض الوطن، وفي وجود أو غياب منظمات الأمن الإقليمية، وفي طبيعة الهيراركيات التاريخية، والمظالم في مجال العمل. وربما تبالغ الصفوة

السياســية في بلدان ما بعد الشــيوعية كثيرا في هذه المخاطر. غير أن اســتراتيجية المنظمات الدولية في تعميمها لأفضل الممارسات غالبا ما تهمل تلك المخاطر.

قد يســاهم تعميم أفضل الممارســات في نشر الوعي بمنطق التعددية الثقافية الليبرالية، لكن من الســذاجة أن نأمل أن يكون هذا المنطق مقنعا في سياقات تتضمن قواعد معقولة وقابلة للتصديق للنظر إلى السياسات العرقية كتهديد ممكن لأمن الفرد وأمن الجماعة. فإذا سلمنا بالاختلافات العميقة في الظروف والتاريخ، فإن الجهود التي تبذل لنشر وتعميم أفضل الممارســات في الغرب، من دون النظر إلى عوامل المخاطر الكامنة، سوف يكتب لها الفشل.

من «أفضل الممارسات» إلى «المعايير» و«المقاييس»

ســرعان ما أصبح واضحا أن اســتراتيجية نشر أفضل الممارسات لن تكون كافية بمفردها. فلو ترك الأمر لها، لما كان من المحتمل أن تلحق دول ما بعد الشــيوعية بالنماذج الغربية، بــل إنها في الواقع كانت في كثير من الحالات تبتعد عنها، وتقيــد ضمانات حقوق الأقليات بدلا من أن تدفعها إلى الأمام.

لــو أرادت المنظمــات الأوروبية أن تحــدث فرقا فســوف تحتاج إلى اســتراتيجية أخرى أكثر حــدة. بدلا من تقديم مجموعة من الممارســات الجيدة في بلاد ما بعد الشــيوعية لكــي تتبناها أو لا تتبناها، وفقا لما هو منســوب إليها، فإن الاســتراتيجية الثانية تتضمن وضع معايير ومقاييس واضحة قانونية أو شبه قانونية، والتي يكون من المتوقع أن تلتزم بها دول ما بعد الشيوعية. على أن تتم مراقبة الالتزام بهذه المعايير والمقاييس بواسطة العديد من الهيئات الدولية، مع مجموعة من الحوافز لهؤلاء الذين يلتزمون بها، والعقوبات للذين لم يلتزموا.

والمثال الأكثر أهمية ووضوحا لهذه الحوافز والعقوبات هو قرار الاتحاد الأوروبــي و«الناتو Nato» (حلف شــمال الأطلنطــي) بجعل حماية حقوق الأقليات أحد المعايير التي يجب أن تســتوفيها البلاد المرشحة لأن تصبح

عضوا في هذه المنظمات [26]. وبما أن معظم دول ما بعد الشيوعية رأت أن عضوية الاتحاد الأوروبي والناتو Nato أساسية لرخائها واستقرارها الأمني، فإن أي توصية يقدمها الغرب فيما يتعلق بحقوق الأقليات لا بد أن تؤخذ بجدية تامة. ونتيجة لذلك انتقلت حقوق الأقليات إلى مركز الحياة السياسية في بلاد ما بعد الشيوعية، وأصبحت تشكل عنصرا أساسيا للعودة إلى الاتحاد الأوروبي.

وبعد اتخاذ هذا القرار، كانت الخطوة التالية هي ابتكار آليات لمؤسسات يمكنها مراقبة كيف تعامل بلاد ما بعد الشيوعية أقلياتها. ومنذ العام 1991 ابتكرت العديد من الهيئات الدولية التي كُلفت بمراقبة معاملة الأقليات، والتوصية بالتغيرات اللازمة للارتقاء إلى المعايير الأوروبية لحقوق الأقليات. وكانت الخطوة الحاسمة هنا هي تشكيل مكتب اللجنة العليا للأقليات القومية، التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا العام 1993، والمرتبط بمكاتب البعثات التابعة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا في العديد من بلدان ما بعد الشيوعية. وخطوة أخرى مهمة جاءت من قبل المجلس الأوروبي، الذي وضع عددا من الهيئات الاستشارية والآليات الإخبارية كجزء من الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية العام 1995 [27]، ولم يبتكر الاتحاد الأوروبي وحلف شمال الأطلنطي (الناتو) هيئات رقابية جديدة تركز بشكل خاص على حقوق الأقليات [28]، لكنهما جعلا من الواضح أنهما يساندان عمل مكتب اللجنة العليا للأقليات التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وأنهما يتوقعان من بلاد ما بعد الشيوعية أن تتعاون معها كشرط لقبول هذه البلدان في الاتحاد الأوروبي وحلف شمال الأطلنطي (الناتو).

وإذن، في الفترة ما بين 1991 و1995 نما إجماع سريع بين جميع المنظمات الأوروبية الكبرى بأن أفضل طريقة للتأثير في معاملة الأقليات القومية في بلاد ما بعد الشيوعية هي إقامة حد أدنى من المعايير والمقاييس المصاحبة لآليات دولية، لمراقبة التزام البلاد بها. وسوف يصبح هذا الالتزام عندئذ واحدا من الأسس التي تقوم عليها القرارات التي تتخذ حول قبول دولة معينة الانضمام إلى أوروبا من جديد.

وكان من المأمول والمتوقع أن يكون هذا المنظور أكثر تأثيرا وفاعلية من أن نعمم - ببساطة - أفضل الممارسات. لكنه يطرح سؤالا واضحا هو: ما هذه المعايير الأوروبية لحقوق الأقليات؟ في استطاعتنا أن نحدد اتجاهات عامة معينة على مدى الأربعين سنة الماضية فيما يتعلق بالأقليات القومية، من النوع الذي ناقشناه في الفصل الثالث، ولدى المنظمات الأوروبية قوائم بأفضل الممارسات، من تقاسم السلطة الاتحادية في سويسرا إلى ازدواج اللغة في فنلندا إلى النظام الفدرالي في إسبانيا إلى الحكم الذاتي الخاص في جنوب تيرول Tyrol، أو جزر ألند Aland. غير أن الاتجاهات العامة وقوائم أفضل الممارسات ليست مثل المعايير الرسمية أو المبادئ المتفق عليها. فالمنظمات الأوروبية لم يكن لديها بعد أي معايير عامة لصيغة أن «لكل الأقليات القومية الحق في «س»...

والواقع أن أحد أكثر الجوانب إثارة في التجربة الأوروبية مع حقوق الأقليات هو أن القرار بإقامة معايير ومقاييس قد اتخذ العام 1991 من دون أن تكون هناك فكرة واضحة عند الممثلين الرئيسيين حول ما ينبغي أن تكون عليه هذه المعايير، أو حتى كيف يجري تشكيلها. وتختلف الدول الغربية بشكل متميز في الحقوق التي تمنحها للأقليات المتعددة، وفي المفردات التي تستخدمها في وصف الأنواع المختلفة من الأقليات، وكذلك في الواقع تختلف في اعترافها أو عدم اعترافها بوجود «الأقليات». فأين يمكن للمرء أن يبحث لتشكيل المعايير الأوروبية لحقوق الأقليات؟!

ويسترجع الملاحظون أصحاب الذاكرة البعيدة المدى أن هذا السؤال سبق أن طرح قبل ذلك، في آخر مراحل الانهيارات الإمبريالية بعد الحرب العالمية الأولى، وقد نتج عنه مخطط حماية الأقليات الذي قدمته عصبة الأمم. ولقد ظهرت مجهودات قليلة لفحص هذا المخطط القديم، ولمحاولة تعلم دروس من نجاحاته وإخفاقاته لخدمة المناقشات الأوروبية المعاصرة (كوفاكس 2003، كورنويل 1996، شارب 1996، بيرنز 1996، فينك 2004). ولكن كما رأينا في الفصل الثاني، فإن مخطط حماية الأقلية التابع لعصبة الأمم كان محدودا ومخصصا. وقد

تضمن مســـودات لاتفاقيات وفقا للدولة المعنية، لكن فقط بالنسبة إلى بعض الدول (وهي عادة الدول المهزومة أو المســـتقلة حديثا)، وبالنسبة إلى بعض الأقليات فقط في هذه البلاد (عادة أولئك الذين لديهم دولة قريبة قوية)، بينما ترك الكثير من الأقليات الأخرى في البلدان الأخرى بغير حماية. فهو لم يحاول صياغة معايير عامة أو مقاييس دولية يتوقع مـــن كل الدول الإيفاء بها، ويمكن لجميع الأقليـــات القومية أن تطالب بها، ومن ثم فقد نظر إليه على نطاق واســـع على أنه ليس أساسيا ولا مبدئيا. والواقع أن ذلك كان أحد الأســـباب التي أخفقت بسببها فكرة حقوق الأقليات، واختفت على نطاق واســـع من ســـياق القانون الدولي بعد الحرب.

وكما ســـنرى في هذا الفصل، فإن المنظمات الأوروبية لم تستطع تجنب الانشـــغال بالمســـائل الخاصة من التدخل وفقا لظروف الدولة المعنيـــة للدفـــاع عن أقليات معينة فـــي بلدان معينة. لكـــن في بداية تســـعينيات القرن الماضـــي، كانت هناك رغبة قوية في تشـــكيل نهج مبدئي أكثر في شـــكل معايير أو مقاييس تشـــمل أوروبـــا كلها. وقد أراد المســـؤولون عن صياغة هذه المعايير الأوروبية أن يجدوا مفهوما لحقـــوق الأقلية يعبر عـــن القيم الديموقراطيـــة الليبرالية التي يأمل الغرب أو يتوقع أن تتبناها بلاد ما بعد الشيوعية، ويتضمن مفاهيمها حول قضايا علاقة الدولة بالأقلية. ولقد كان الهدف من هذه المعايير أو المقاييـــس التعرف على مـــا نتوقعه من الديموقراطيـــة الليبرالية «الحديثـــة»، المحترمة. ومع ذلك فقد كان عليهم أيضا ضمان أن تكون هذه المعايير واقعية حقا، ويمكن أن تتحقق تحت الظروف المشـــؤومة نســـبيا في كثير من بلدان ما بعد الشـــيوعية. فقد كان الهدف العام، قبل كل شـــيء، هو أن تفعل شيئا ما بالنسبة إلى الأخطار الوشيكة أو الكامنة للصراع العرقي في المنطقة.

ومن الواضح أن صياغة مجموعة من المعايير التي تجســـد الآمال والتوقعات المتفائلة من أجل نشـــر منظور ديموقراطي ليبرالي للتعدد العرقي، وتقوم في الوقت نفســـه بمواجهة المخـــاوف الضاغطة لعدم

الاستقرار العرقي، من الواضح أن ذلك مثّل تحديا هائلا. وأكثر من ذلك، فبالنظر إلى إلحاح الموقف، توقع معدو المسودات أن يقوموا بذلك على عجل، من دون وقت للاستشارات الدقيقة والعميقة مع المستفيدين، ببحث نسقي حول فاعلية الأنواع المختلفة للسياسات المتعلقة بالدولة والأقلية.

بالنظر إلى صعوبة المهمة، والإطار الزمني القصير، فإننا لن نندهش إذا ما عانت المعايير الناتجة قصورا خطيرا. والواقع أنني أعتقد أن استراتيجية تشكيل المعايير القانونية الشاملة لأوروبا قد فشلت بشكل أساسي، على الأقل من حيث أهدافها الأصلية. فقد فشلت في الجمع، على نحو متماسك، بين الهدف الطويل المدى لنشر التعددية الثقافية الليبرالية والحاجة القصيرة المدى لمنع الصراعات العرقية المحتملة وحلها، وانتهى بها الأمر إلى عدم تحقيق أي منهما. في حين أن استراتيجية «أفضل الممارسات»، دعمت بشكل ساذج التعددية الثقافية الليبرالية، من دون الانتباه إلى عناصر الخطورة المباشرة، فقد عانت استراتيجية المعايير القانونية في بعض النواحي المشكلة المعاكسة بالتضحية بالأهداف البعيدة المدى، على مذبح المنفعة القصيرة المدى.

تشكيل معايير حقوق الأقليات الأوروبية: عامة أو مستهدفة

هذا التوتر الأساسي بين الأهداف البعيدة المدى والضرورات القصيرة المدى يظهر من جديد خلال إطار العمل الحالي للمعايير الأوروبية لحقوق الأقليات، لكن واحدا من أوضح الأمثلة يتعلق بالسؤال عن التصنيفات أو الفئات. ففي أي محاولة لتشكيل معايير عالمية لحقوق الأقليات، تتعلق أول خطوة، وأكثرها مصيرية، باختيار الفئات: ما نوع الأقليات التي نسعى إلى حمايتها؟ إن أنواع الحقوق التي تبدو واقعية، ويمكن الدفاع عنها سوف تحدَّد بشكل واسع بواسطة السؤال السابق عمَّن نقصدهم من أنواع الأقليات المستفيدة. وسوف يتضح لنا أن الإجابة عن هذا السؤال أكثر صعوبة مما يتوقعه المرء، لأن الأهداف البعيدة المدى والضغوط القصيرة المدى تشير إلى اتجاهات مختلفة.

كمـــا ذكرنا في الفصـــل الأول، هناك اســـتراتيجيتان لتصنيف حقوق الأقليات. فيمكننا أن نشكل «حقوق أقليات عامة» تنطبق على كل الأقليات العرقية الثقافية، أو أن نشكل «حقوق أقليات مستهدفة» تنطبق على أنواع محددة من الأقليات مثل السكان الأصليين، والأقليات القومية، والمهاجرين، والغجر، وما إلى ذلك.

ويمكننا أن نجد مثالا واضحا لاســـتراتيجية حقوق الأقليات العامة في الأمم المتحـــدة. كما رأينـــا في الفصل الثاني، فإن فكـــرة حقوق الأقليات، بالرغم من أنها رُفضت بشكل عام بعد الحرب العالمية الثانية، فقد حافظت على مركزها في «فقرة الأقليات» الشهيرة من البند «27» من ميثاق الأمم المتحدة الدولي للحقوق المدنية والسياســـية العام 1996، والذي يقر بأنه: «فـــي تلك الـــدول التي توجد بها أقليـــات عرقية أو دينيـــة أو لغوية، فإن الأشخاص الذين ينتمون إلى هذه الأقليات يجب ألا يحرموا من حق التمتع بثقافتهم الخاصة، والإفصاح عن ديانتهم وممارســـة طقوسها، واستخدام لغتهم الخاصة، بالاشتراك مع الأعضاء الآخرين في جماعتهم».

ولقد ظهرت الطبيعة الشـــاملة (العامة) لهذه الفقرة مع مرور الوقت. فعندما جرى تبنيها للمرة الأولى العام 1966، تُرك الأمر غامضا بشـــأن مـــا إذا كان المقصود أن تطبق حقوق الأقليات العامة على جميع الأقليات العرقيـــة الثقافيـــة. وأصر العديد من بلدان العالم الجديد، على ســـبيل المثـــال، على أن جماعـــات المهاجرين لا يجب اعتبارهـــا «أقليات عرقية، دينية أو لغوية»، وبالتالي فإن النص ينطبق فقط على الأقليات التاريخية في بلدان العالم القديم التي نشـــأت نتيجة للتنقلات السكانية أو تغيرات الحدود الدولية. فقد صرح ممثل البرازيل، على ســـبيل المثال، بأنهم «لا يعترفـــون بوجود الأقليات في القارة الأمريكية»، حيث إن «مجرد الوجود المشـــترك أو التعايش للجماعات المختلفة في منطقة تحت ســـلطة دولة واحـــدة لا يجعلها أقليات بالمعنى القانوني. فالأقلية نتجت عن نزاع لفترة ما بين الأمم، أو انتقال منطقة من ســـلطة دولة إلى دولة أخرى» (اقتبس في كتاب ثورنبيري 1991، ص 154). وقل مثل ذلك بالنسبة إلى كثير من الدولة الأفريقية التي شـــاركت في صياغة البند رقم «27»، مثل ليبيريا،

وغينيــا، ومالي، وغانا، حيث أصرت على أن النص لا ينطبق عليها. ومن هــذا المنظور فإن مفهوم «الأقليات» ينطبق فقط على «الأقليات القومية» الأوروبيــة، ولا ينطبق على كل من دول العالــم الجديد أو العالم الثالث. والواقع أن الدفعة الأساسـية للبند «27» جاءت من دول أوروبية عديدة حافظت على اهتمامها الطويل المدى بموضوع الأقليات في أوروبا، والتي أرادت أن تعمل على إحياء نســخة ما مــن مخطط عصبة الأمم القديم لحماية الأقليات [29]. ولهذا، فإن نطاق الجماعات التي يغطيها البند رقم «27» لم يكن واضحا.

لكــن مع مرور الوقت تُرجم هذا البند بواســطة لجنــة الأمم المتحدة لحقوق الإنســان على أنها تنطبق على جميع الأقليــات العرقية الثقافية، ســواء كانت كبيرة أو صغيــرة، حديثة أو تاريخية، مركزة بشــكل إقليمي، أو مبعثــرة. والواقع أن اللجنة قد أعلنت أخيرا أن البند رقم «27» ينطبق حتــى على الزوار داخل البلــد! [30] وبعبارة أخرى البند «27» يمكن رؤيته في الواقع كحق ثقافي عام، كحق يمكن أن يدعيه أي مواطن، ويحمله معه أينما سار عبر أنحاء العالم.

ولكن لهذا الســبب وحده فإنه يعانــي قصورا لا مندوحة عنه. فلو أننا حاولنا أن نتعرف على حقوق ثقافية محددة تنطبق على كل الجماعات، أيا كانت كبيرة أو صغيرة، جديدة أو قديمة، مركزة أو مشتتة، فمن الصعب أن نفكر في أمثلة جوهرية كثيرة. والواقع أن عبارة «حق المرء في الاســتمتاع بثقافته» من البند «27» فهمت أساســا كضمان للحقوق السالبة الخاصة، بعــدم التدخل، بدلا من الحقــوق الإيجابية بالمســاعدة والتمويل والحكم الذاتي، أو وضع اللغة الرســمية. والواقع أنها أكدت من جديد أن أعضاء الأقليات لا بد أن يكونوا أحرارا في ممارسة حرياتهم المدنية - أعني الحق في حرية التعبير، والتجمع والضمير.

وإذا فهمنا الحقوق العامة على هذا النحو، لوجدنا أن المنظور الذي يعكســه البنــد رقم «27» يُرى علــى أنه لا يكفــي للتعامل مع تحديات الصــراع العرقي في أوروبا ما بعد الشــيوعية. إن الحــدود الدنيا من ضمانــات الحريات المدنية، على الرغم من أنها حيوية وأساســية، إنما

هي غيــر كافية لمواجهة القضايا الكامنة في العنف المحتمل والنزاعات العرقية المزعزعة للاستقرار في أوروبا ما بعد الشيوعية. ولقد تركزت هذه الصراعات حول العديد من الدعاوى الإيجابية، كالحق في استخدام لغة الأقلية في المحاكم أو في الإدارة المحلية؛ وتمويل مدارس وجامعات الأقليات، وأجهزة الإعــلام؛ وامتداد الحكم الذاتي المحلي أو الإقليمي؛ وضمان التمثيل السياســي للأقليات؛ أو حظر خطط التوطين المصممة لتبــادل الأقليات فــي أراضيهــم التاريخية مع المقيمــين من الجماعة المســيطرة. ولــم يكن لــدى البند رقم «27» شــيء يقولــه بصدد هذه القضايــا [31]، فهي تحمي حقوقا مدنية معينة ترتبط بالتعبير الثقافي، لكنهــا لا تمنع الدول مــن إلغاء تمويل مدارس لغــة الأقلية وجامعاتها، أو إلغــاء الحكم الذاتي المحلــي، أو تزييف القواعد الانتخابية والحدود الدستورية، أو تشــجيع المقيمين على تبادل الأرض مع الأقليات. إن أيا من تلك السياســات، التي قد تكون كارثية على الأقليات القومية، والتي غالبا مــا تؤدي إلى صراعات عنيفة، لا تنتهك حــق الاجتماع والتعبير الثقافــي المصونين في البند «27» [32]، ولو أريد للمقاييس الأوروبية أن تكــون مفيدة في حل مثل هذه الصراعات، فلا بد لها أن تواجه قضايا حقوق الأقليات الإيجابية.

والمشــكلة هنا ليست ببساطة النص الخاص بالبند «27»؛ وإنما هي كامنة في اســتراتيجية الاعتماد، حصريا، علــى حقوق الأقلية العامة. إن الالتــزام بتحديــد الحقوق الثقافيــة العامة يحد مــن أنواع حقوق الأقليــة التي من الممكن الاعتراف بهــا. وبالتحديد يمنع الدعاوى التي تترتب على حقائق الاســتيطان التاريخــي، أو التمركز الإقليمي. حيث يعلــن البند رقم «27» حقــا ثقافيا عالميا يمكــن أن ينطبق على جميع الأفــراد، حتى المهاجرين والزوار، فإنه لا يعلــن حقوقا ترتبط بحقيقة أن جماعــة ما تعيش (كما تعتقد) في وطنها التاريخي. مع أن الدعاوى المرتبطة بالإقامة في الوطن التاريخي هي تحديدا المعرضة للخطر في جميــع الصراعات العرقية العنيفة في أوروبا ما بعد الشــيوعية - على ســبيل المثال في البوسنة، وكوســفو، ومقدونيا، وجورجيا، والشيشان،

ونغورنو كاراباخ. والواقع أن دعاوى أرض الوطن تتمركز في قلب معظم الصراعات العرقية العنيفة في الغرب أيضا (على سبيل المثال في الباسك وقبرص، وكورسيكا، وإيرلندا الشمالية). وفي جميع هذه الحالات تطالب الأقلية بالحق في حكم نفسها فيما تراه على أنه أرض الوطن التاريخية، فضلا عن الحق في استخدام لغتها في المؤسسات العامة داخل إقليمها التقليدي، وأن تحتفل بلغتها، وتاريخها، وثقافتها في المجال العام (على سبيل المثال في تسمية الشوارع، واختيار الإجازات، ورموز الدولة)، ولا يمكن النظر إلى أي من هذه المطالب على أنها عالمية أو يمكن انتقالها على نحو مقبول، فهي تنطبق فقط على أنواع محددة من الأقليات لها تاريخ ومنطقة من نوع محدد. باختصار، جميع هذه الحالات هي حالات من النزاع القومي العرقي، تدور حول مطالب متنافسة للقومية وللمنطقة القومية.

وكي تكون المعايير الأوروبية مفيدة في حل النزاعات الضاغطة في أوروبا ما بعد الشيوعية، فإن عليها الذهاب إلى ما هو أبعد من حقوق الأقليات العامة، لتشكل حقوق الأقليات المستهدفة، بالتركيز على أنواع خاصة من الجماعات العرقية القومية المتورطة في تلك الصراعات. وفضلا عن ذلك فإن التحرك نحو منظور مستهدف أكثر يمكن أن يساعد كذلك في توضيح ونشر منطق التعددية الثقافية الليبرالية. وكما رأينا في الفصل الثالث، فإن التعددية الثقافية الليبرالية في الغرب تعمل بطريقة الجماعة المتمايزة: المهاجرين، الأقليات القومية، السكان الأصليين، كانوا جميعا قد تحركوا عبر طرق مختلفة فيما يخص حقوق الأقليات الخاصة بهم. بقدرما قُصد للمعايير الأوروبية أن تساعد على انتشار منطق أو روح التعددية الثقافية الليبرالية، فإن التحول إلى أسلوب أكثر استهدافا سوف يساعد على إبراز مشروعية حقوق الأقليات المتمايزة باختلاف الجماعة.

ونتيجة لذلك فإن المعايير الأوروبية الجديدة التي انبثقت منذ العام 1990 هي كلها أمثلة لحقوق الأقليات المستهدفة - وهي بصفة خاصة، تستهدف ما يطلق عليه الأقليات القومية. فعلى حين أن البند

«27» يجمع بين الأقليات «القومية، والعرقية، والدينية واللغوية»، فإن الاتفاقية الإطارية للمجلس الأوروبي تشير فقط إلى «الأقليات القومية». وبالمثل فإن مكتب منظمة الأمن والتعاون في أوروبا يطلق عليه اللجنة العليا للأقليات القومية. على حين أنه ليس ثمة تعريف متفق عليه عالميا للأقليات القومية، فإن للمصطلح تاريخا طويلا في الديبلوماسية الأوروبية، كان يشير إلى ما قد أطلقت عليه الجماعات الفرعية. وهذه الجماعات المستقرة تاريخيا في أرض الوطن هي الخاسرة، في الواقع، في عملية تكوين الدولة الأوروبية، سواء انتهى الأمر من دون تأسيس دولة خاصة بهم (أمة بلا دولة مثل الباسك والشيشان)، أو انتهى بهم الأمر في الجانب الخاطئ من الحدود، معزولين عن الدولة القريبة المجاورة المشتركة معهم في العرق (أقليات الدولة القريبة مثل العرق الألماني في إيطاليا، أو العرق المجري في رومانيا).

وكما رأينا، فإن هذه الأنواع من الجماعات المتورطة في النزاعات العرقية المزعزعة للاستقرار هي التي ولدت الحاجة إلى معايير أوروبية في المقام الأول، ومن ثم فقد كان من المناسب أن نركز عليها منذ اللحظة الأولى عند تشكيل المعايير المستهدفة. فمعظم البلاد الأوروبية قد أعلنت بشكل واضح أن جماعات المهاجرين ليسوا أقليات قومية، كما أن البعض استبعد أيضا الغجر من جماعات الأقلية القومية، على أساس أنها ليست أقليات إقليمية [33]. ولقد ازدادت مناقشة هذه الاستبعادات، لأسباب سأوضحها فيما بعد؛ وكانت النتيجة هي تعايش الفهم التقليدي للأقلية القومية في المناقشات الأوروبية، جنبا إلى جنب، مع تعريفات أكثر جدة وأكثر اتساعا وأقل ارتباطا بالتاريخ والإقليم. غير أن المنظمات الأوروبية، أصلا على الأقل، كانت تستهدف بجهودها الأقليات القومية الفرعية المستقرة تاريخيا [34].

هذا الالتزام لتطوير المعايير الموجهة للأقليات كان شجاعا. فلم تحاول أي هيئة دولية أخرى صياغة مثل هذه المعايير. ولقد طورت العديد من المنظمات الدولية حقوقا موجهة لأنواع أخرى من جماعات الأقلية. على سبيل المثال، الأمم المتحدة، منظمة العمل

الدولية، منظمـــة الولايات المتحدة، كلها طورت معايير موجهة تتعلق بالســـكان الأصليين، كما سوف نرى في الفصل السابع. وبعض هذه المنظمات قد شكل أيضا معايير موجهة إلى المهاجرين [35]. ومع ذلك لا يوجد من قام بمثل تلك المحاولة لتشكيل معايير دولية موجهة إلى الأقليات القومية.

هذه الهوة محيرة. فلو أن المرء فكر في أنواع العلاقات بين الدول والأقلية، مع أعظم احتمال للأذى والضرر، والظلم، والعنف، لكان في اســـتطاعته أن يقـــول إنها تتضمن الأقليات القومية علـــى نحو نموذجي. فعلى حين أن كلا من السكان الأصليين والمهاجرين مجموعات ضعيفة ومعرضة للخطر، وفي حاجـــة إلى حماية دولية، فإن معظم المنازعـــات العرقية العنيفة والمزعزعة للاستقرار حول العالم تتضمن منازعات بين الدول، وجماعات أرض الوطن العرقيـــة القوميـــة. وهذا صحيح ليس فقط بالنســـبة إلـــى أوروبا الغربية وأوروبا الشرقية، كما رأينا، ولكن أيضا بالنسبة إلى آسيا، والشرق الأوسط، وأفريقيا (على ســـبيل المثال: كشـــمير، وتاميل عيلام، آتشـــه، وكردســـتان، وتيغـــراي، وأورومو، وأغوني... الخ). وكما لاحـــظ ووكر كونور، فإن ظاهرة قومية الأقلية هي حقا ظاهرة عالمية. وإن البلدان التي تأثرت بها توجد في أفريقيا (على ســـبيل المثال إثيوبيا)، وآسيا (ســـيريلانكا)، وأوروبا الشرقية (رومانيا)، وأوروبا الغربية (فرنسا)، وأمريكا الشمالية (غواتيمالا) وأمريكا الجنوبيـــة (غويانا) وأوقيانا Oceania (نيوزيلنـــدا). وتتضمن القائمة بلدانا قديمة (المملكة المتحدة)، بالإضافة إلى البلاد الجديدة (بنغلاديش)، وبلادا كبيرة (مثل إندونيسيا)، بالإضافة إلى بلاد صغيرة (مثل فيجي)، وبلادا غنية مثل كندا) إلى جانب بلاد فقيرة مثل باكســـتان. وماركسية لينينية (الصين)، بالإضافة إلى بلاد معادية للماركسية (تركيا). وتتضمن القائمة كذلك بلادا بوذية (بورما)، ومسيحية (إسبانيا)، وإسلامية (إيران)، وهندوسية (الهند)، ويهودية (إسرائيل). (كونور العام 1999 ص 163 - 164).

وفي هذا الضوء، فإن تطوير معايير دولية تتعامل مع التحديات الصعبة التـــي تثيرها الجماعات العرقية القومية هي المهمة المركزية لنظرية حقوق الأقليـــات وتطبيقها حول العالم. ولذلك، فإن للتجربة الأوروبية في تحديد

هذه المعايير أهمية محورية. وتتضمن الصعوبات التي واجهت هذه التجربة دروسا مهمة للمشروع الأكثر عمومية لتطوير المعايير الدولية.

صياغة حقوق «الأقليات القومية»

وعلــى ذلك، فالتحدي الذي كان يواجه المنظمات الأوروبية هو صياغة معايير تســتطيع أن توفــر قواعد مبدئية للاســتجابة لمطالب الجماعات العرقيــة القومية، بطريقة تعكس قيما ديموقراطيــة ليبرالية مميزة توفر توجيها فعالا للتعامل مع مخاطر الصراع العرقي المزعزع للاستقرار.

وبالنظر إلى التجربة الناجحة نســبيا للأنظمة الديموقراطية الغربية مع النظام الفدرالي متعدد القوميات، والأمثلة المتعددة لأفضل الممارسات التــي تضمنت الحكم الذاتــي الإقليمي، ووضع اللغة الرســمية، فقد كان التوجــه الأولي للعديد من المعلقين هو محاولة صياغة مبدأ الحكم الذاتي بالنسبة إلى الأقليات القومية. وكما سبق أن رأينا، لو كان هناك ما يسمى بـ «المعيارالأوروبي» للتعامل مع الأقليات القومية المتحركة في الغرب، فسوف يكون الحكم الذاتي الداخلي هو هذا المعيار.

ومن الواضح أن محاولة صياغة مثل هذا المعيار ســوف تتجاوز البنود الضعيفــة للمادة رقــم «27»، لكنها لن تكون ســابقة تماما فــي القانون الدولي. فهناك مبدأ اســتقر منذ مــدة طويلة في القانون الدولي يقول إن لكل «الشــعوب» الحق في «تقرير المصير»، ويمكن للحكم الذاتي الداخلي أن يُرى كامتداد أو تطبيق لهذا المبدأ. كما أن حق تقرير المصير راسخ في تأسيس ميثاق الأمم المتحدة، وأعيد تأكيده في البند رقم «1» العام 1966 فــي الميثاق الدولي للحقوق المدنية والسياســية [36]. ومــن ثم فهو معيار راســخ في القانون الدولي، علــى الرغم من أنه لم يطبق بشــكل تقليدي على الأقليات القومية. ومع ذلك، يرى بعض المحللين أن من المناســب ومن الواجب أن يُطبق تفسير مراجع لمبدأ تقرير المصير على الأقليات القومية، وهو ما سيمدنا بأساس مبدئي للتعامل مع قضاياهم.

ومــن المقبول به بصفة عامة أن حق تقرير المصير في البند رقم «1» لا يمكن أن يمتد ببساطة وبشكل غير متكافئ ليشمل الأقليات القومية، مادام يُفهم بشــكل نموذجي على أنه يشمل الحق في تأسيس دولة خاصة. ولهذا

السبب تحديدا، كان نطاقه محدودا للغاية في القانون الدولي. ولقد حده ما يطلق عليه اسم «أطروحة الماء المالح». وعلى الرغم من أن البند يقول إن «لجميع الشعوب» الحق في تقرير المصير، فالواقع أن الشعوب التي استطاعت أن تطالب بهذا الحق، هي الشعوب الخاضعة للاستعمار من وراء البحار (الاستعمار الخارجي). أما الأقليات القومية داخل أراضي دولة مجاورة فلم يحدث أن اعْتُرِف بها كـ «شعوب» منفصلة لها حق تقرير المصير، وبغض النظر عن تمايزها ثقافيا وتاريخيا. فجماعات مثل الإسكتلنديين، والأكراد، قد يظنون أنهم شعب منفصل أو متميز، وقد يقبل معظم المؤرخين وعلماء الاجتماع هذه الصفة، غير أن المجتمع الدولي لا يعترف بهم على هذا النحو، خشية أن يتضمن ذلك الحق في إقامة دولة مستقلة.

ومع ذلك لو أننا تبنينا تفسيرا أكثر تواضعا لحق تقرير المصير، وكان تفسيرا يتسق مع نزاهة الدولة الإقليمية، فسيكون من الممكن أن يمتد نطاقه ليشمل الأقليات الإقليمية. وهذا هو هدف النماذج المتعددة «حق تقرير المصير الداخلي». ووفقا لهذه النماذج، فإن الأقليات القومية كـ «شعوب» أو «قوميات» مميزة تعيش في أرض الوطن التاريخية، لديها الحق في شكل ما من أشكال تقرير المصير داخل حدود الدولة الأكبر، وغالبا من خلال شكل من أشكال الحكم الذاتي الإقليمي. ولقد ذهب كثير من الشراح والمفسرين إلى أنه من التطرف الأخلاقي أن يمنح حق تقرير المصير للشعوب الخارجية فيما وراء البحار، وينكَر بالنسبة إلى الشعوب الداخلية. فلكل منها حس بالقومية المتفردة والرغبة في الحكم الذاتي، كما أن كلا منها قد تعرض على نحو نموذجي للقهر والضم القسري وللتفرقة العنصرية التاريخية. ولذلك فإن المنظور المتسق أخلاقيا مع تقرير المصير سوف يدرك إمكان تطبيقه على الأقليات القومية الداخلية (والسكان الأصليين)، على الأقل في صورة الحق في الحكم الذاتي الإقليمي (مور 2001).

وليس لهذا المنظور ميزة تشجيع الاتساق الأخلاقي الأعظم في القانون الدولي فقط، ولكنه يعكس أيضا الممارسة الفعلية لمعظم الديموقراطيات الغربية. ولذلك ففي أوائل تسعينيات القرن الماضي دفع العديد من التنظيمات الثقافية والسياسية التي تمثل الأقليات

القوميــة، بالاعتــراف الدولي بحق تقرير المصيــر الداخلي. وفي فترة قصيرة من العام 1990 إلى العام 1993 كانت هناك بعض الإشــارات إلــى أن هذه الحملة ربمــا تكون قد نجحت. وكما رأينــا من قبل، فإن التصريــح الأول الذي أعلنته منظمة أوروبية عــن حقوق الأقليات بعد انهيار الشيوعية - إعلان منظمة الأمن والتعاون الأوروبية في كوبنهاغن (OSCE) العــام 1990 - قــد صــادق بصراحة على الحكــم الذاتي الإقليمــي. وجاء التأييــد الأكثر قوة للحكم الذاتــي الإقليمي في العام 1991، عندما أعلنت المفوضية الأوروبية أن الجمهوريات اليوغسلافية التي تسعى إلى الاستقلال ينبغي أن يكون لها «وضع خاص» بالنسبة إلى المناطق التي تشــكل فيها الأقليات القومية أغلبية محلية، أسوة بنموذج تيــرول Tyrol الجنوبيــة على ســبيل المثال [37]. كان ذلــك إلى حد ما محاولة للعثور على حل مقنع للتحديات الخاصة التي نشــأت بوساطة الأقلية الصربية فــي كرواتيا، ولكن المهم هو أن المفوضية الأوروبية قد صاغت اســتجابتها في شــكل مبدأ أكثر عمومية، يصادق على الحكم الذاتي الإقليمي للأقليات القومية في الدول الجديدة التي تســعى إلى اعتراف الاتحاد الأوروبي بها.

ولقــد أعيد تأكيــد هذا المبدأ وتعميمه في العــام 1993 في التوصية رقــم 1201 في الاجتماع البرلماني للمجلــس الأوروبي. وهي تحتوي على فقرة (بند رقم «11») تقرر أنه: «في المناطق التي يمثلون فيها أغلبية، فإن للأشــخاص الذين ينتمون إلى الأقليات القومية الحق في ســلطات حكم ذاتي أو ســلطات محلية مناســبة، وأن تكون لهم مكانة متميزة، تتوافق مع هذا الوضع المتميز تاريخيا وإقليميا ومع التشريع المحلي للدولة».

وعلــى خلاف إعــلان كوبنهاغن لمنظمــة الأمن والتعــاون الأوروبية OSCE العــام 1990، فإن هذه التوصيــة البرلمانية العام 1993 تعترف بالحكــم الذاتــي الإقليمي كـ «حق»، وليس مجرد ممارســة جيدة. وعلى عكــس توجيهات المفوضيــة الأوروبية العام 1991، فإنهــا تطبقها على الدول الأوروبية بشــكل عام، وليس فقط على الدول الجديدة التي تسعى إلى الاعتراف بها.

وباختصــار، في الفترة بــين العامــين 1990 و 1993 وافقت المنظمات الأوروبية الثلاث الرئيسية على الحكم الذاتي الإقليمي، سواء كأفضل ممارسة (منظمة الأمن والتعاون OSCE 1990)، أو كشرط للاعتراف باستقلال دول جديدة (المفوضية الأوروبية في العام 1991) أو كحق مقترح في ظل القانون الدولي (الاجتماع البرلماني للمجلس الأوروبي العام 1993).

ولقــد رأى كثير مــن منظمات الأقليــات القومية فــي أوروبا ما بعد الشيوعية في هذه التطورات انتصارا لها. فمنظمات العرقية المجرية على وجه التحديد رأتها دليلا على أن أوروبا ستدعم مطالبها في الحكم الذاتي في ســلوفاكيا، ورومانيــا، والصرب. وافترضــت أن التوصية رقم 1201 ستؤدي دورا حاسما في اتفاقية المجلس الأوروبي الإطارية لحماية الأقليات القومية التي كانت تكتب مســودتها في الوقت نفسه، وأن الاستجابة لهذه التوصية ستكون مطلوبة للبلاد المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي.

وقد دعمت هذا التوقعَ التطوراتُ التي كانت تحدث في الأمم المتحدة، حيــث جرى الحديث هناك أيضا حول مســاندة الحق في الحكم الذاتي. في العام 1994، على سبيل المثال، قدمت ليختنشتاين (*) للجمعية العامة لــلأمم المتحدة «مســودة لميثاق الحكم الذاتي من خــلال الإدارة الذاتية»، التي اعترفت بحق الحكم الذاتي الداخلي لكل «الشــعوب»، وحيث عُرِّفت الشــعوب بشــكل واضح بحيث تشــمل أقليات أرض الوطن الفرعية [38]. وعلى سبيل المثال، يقر البند رقم «2» من مسودة هذا الميثاق بأن: «لجميع الشعوب الحق في تقرير المصير. من داخل إطار العمل لهذا الحق، فإن كل دولة مشتركة في الميثاق الحالي ستحترم طموحات جميع المجتمعات داخل حدودها بدرجة مناسبة من الإدارة الذاتية وستضمن لهم تلك الدرجة من الحكم الذاتي».

أما مســودة اتفاق «ليختنشــتاين» فلم تتقدم كثيــرا في الأمم المتحدة، بل هي دليل على مدى انتشــار أفكار حق تقرير المصير الداخلي في ذلك الوقت. وفضلا عن ذلك، فإن هذه الأفكار ظهرت أيضا في ســياق يرتبط

(*) ليختنشــتاين Liechenstein إمــارة دســتورية مســتقلة في أوروبا الوســطى تعتبر إحدى صغريــات الدول في العالم، لغتهــا الألمانية، وديانتها الكاثوليكية. كانت جزءا من الاتحاد الألماني ثم خضعت للسيطرة النمساوية منذ العام 1924 [المترجم].

ارتباطـــا وثيقا بالقانـــون الدولي. وأعني به حق الســـكان الأصليين. وكما ســـنرى في الفصل التالي، فإن مســـودة إعلان الأمم المتحدة العام 1993 بشـــأن حقوق الســـكان الأصليين تحتوي على بنود متعددة تؤكد مبدأ حق تقرير المصير الذاتي. وأكثـــر البنود وضوحا هو البند رقم (3)، الذي يقر بأن «للســـكان الأصليين الحق في تقرير المصير. وبموجب هذا الحق يكون لهم أن يقرروا بحرية وضعهم السياســـي، وأن يســـعوا بحرية نحو نموهم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي». ومسودة الإعلان هذه لا تزال مسودة، ومن ثم لم تصبح بعد قانونا دوليا. غير أن الفكرة الأساسية التي تقول إن للســـكان الأصليين الحق في تقرير المصير الداخلي قد صودق عليها الآن على نطاق واســـع من خلال المجتمع الدولي، كما أنها تنعكس في إعلانات دولية حديثة أخرى بصدد السكان الأصليين، بما في ذلك منظمة الولايات الأمريكية ومنظمة العمل الدولية [39].

ويوضح لنا ذلك أنه ليس ثمة مبرر ملازم يعلل لماذا لا يستطيع القانون الدولـــي أن يقبل فكرة تقرير المصيـــر الداخلي. إن وضع الأقليات القومية في أوروبا ما بعد الشـــيوعية ليس هو نفســـه وضع السكان الأصليين في الأمريكتين أو في آســـيا. لكن هناك بعض التشابه المهم في كل من التاريخ والطموحـــات، وكثيرمن المناقشـــات حـــول الاعتراف بحـــق تقرير المصير الداخلـــي للســـكان الأصليين أيضا ينطبـــق على الأقليـــات القومية [40]. (وسأعود إلى هذه التشابهات والاختلافات بين الأقليات القومية والسكان الأصليين في الفصل التالي).

ومن ثم هناك العديد من المبررات التي تفسر استطاعة الأقليات القومية في دول ما بعد الشيوعية أن تأمل على نحو معقول أن يصنَّف شكل ما من أشـــكال الحكم الذاتي الداخلي كجزء مـــن «المعايير الأوروبية» للتعامل مع الأقليـــات القومية. والواقع أن الحكم الذاتي الداخلي هو معيار الممارســـة داخـــل أوروبا الغربية في يومنـــا الراهن، فقد اعتُرف بـــه كمبدأ صحيح ومشـــروع في القانون الدولي فيما يتعلق بالســـكان الأصليين، ومن الممكن رؤيته كتطبيق أكثر ملاءمة لفكرة تقرير المصير للشـــعوب، متجنبا تعســـف تفســـير «المـــاء المالح» التقليدي، ولقد صودق عليـــه ببيانات مهمة من قبل

المنظمات الأوروبية، مثل «منظمة الأمن والتعاون في أوروبا» (O.S.C.E) في العام 1990، والمفوضية الأوروبية العام 1991، والجمعية البرلمانية للمجلس الأوروبي العام 1993. ولقد كانت هناك أحاديث طويلة عن «حق الحكم الذاتي» في كل من أوروبا والأمم المتحدة. والواقع أن العديد من الشراح الأكاديميين ذهبوا إلى أن صياغة مثل هذا الحق ستوضح ما كان كامنا بالفعل، ثم انبثق في القانون الدولي [41].

ومع ذلك فقد اتضح أن توصية الجمعية البرلمانية رقم 1201 تعكس أوج المساندة للحكم الذاتي الإقليمي داخل المنظمات الأوروبية. ومنذ ذلك الحين كانت هناك حركة ملحوظة بعيدا عنها. أما اتفاقية إطار العمل، التي تم تبنيها بعد عامين فقط من التوصية رقم 1201، فقد رفضت بحسم نصيحة الجمعية البرلمانية، وتجنبت أي إشارة إلى الحكم الذاتي الإقليمي. فلم يُعترف فقط بالحكم الذاتي الإقليمي كحق، بل إنه لم يُذكر حتى كممارسة موصى بها، ولم يظهر الحكم الذاتي في أي إعلان لاحق أو توصية لأي منظمة أوروبية، مثل سلسلة توصيات لاهاي Hague، وأوسلو Oslo، ولند Lund التي تم تبنيها بوساطة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا من العام 1996 إلى العام 1999[42]، أو الدستور الجديد للاتحاد الأوروبي [43]. ولقد حكمت المفوضية الأوروبية للديموقراطية من خلال القانون بأن الأقليات القومية ليست لديها أي حقوق في التقرير الذاتي، حتى في شكل تقرير المصير الداخلي (المفوضية الأوروبية للديموقراطية من خلال القانون العام 1996). ولهذا فقد اختفت جميع النوايا والمقاصد والأهداف والأفكار حول التقرير الذاتي الداخلي من مناقشة «المعاييرالأوروبية» لحقوق الأقلية.

وهناك عدد من الأسباب تفسر هذا الموقف. أولا، كان هناك اعتراض قوي لفكرة ترسيخ حق الحكم الذاتي الإقليمي بالنسبة إلى الأقليات في الغرب، وإلى فكرة المراقبة الدولية لكيفية معاملة الدول الغربية لأقلياتها. فلقد عارضت فرنسا واليونان، وتركيا، بشكل تقليدي، الفكرة الأساسية لحقوق الحكم الذاتي للأقليات القومية، والواقع أنها أنكرت وجود أقليات قومية أصلا (ديمتراس، العام 2004). بل حتى تلك البلاد الغربية التي منحت الاستقلال الذاتي لجماعاتها الفرعية القومية لا ترغب بالضرورة

فـــي أن تخضع قوانينهـــا وخططها بخصوص الأقليـــات القومية للمراقبة الدولية. ويصدق ذلك - على سبيل المثال - على سويسرا والولايات المتحدة (شاندلر، العام 1999 ص 66 - 68، وفورد العام 1999 ص 49). إن معاملة الأقليات في كثير من البلدان الغربية لا تزال موضوعا سياســيا حساسا، ولا ترغب كثير من البلدان في أن يُعاد فتح مســتعمرات الأقلية والأغلبية المقيمة، نتيجة لمفاوضات مؤلمة وطويلة، عن طريق وكالات المراقبة الدولية. وباختصار، على حين أنها كانت على استعداد للإصرار على مراقبة معاملة بلاد ما بعد الشــيوعية للأقليات، فإن الأنظمة الديموقراطية الأوروبية لم ترغب في أن تُفحص معاملتها هي للأقليات القومية [44].

هذه المقاومة من داخل الغــرب ربما كانت كافية للقضاء على أي محاولة لصياغة الحق في الحكم الذاتي للأقليات القومية. غير أن الصعوبة المباشرة كانــت الاعتــراف المتزايد من المنظمــات الأوروبية بأنه لم يكــن من الواقعي فــرض ذلك المعيار للحكــم الذاتي في منطقة ما بعد الشــيوعية. وأي فكرة عن الحكــم الذاتي للأقلية عارضتها بقوة بلاد ما بعد الشــيوعية باعتبارها تهديــدا لوجودها. ونتيجة لذلك لم تكن هنــاك فرصة للحصول على إجماع محلــي داخل بــلاد ما بعد الشــيوعية لمصلحــة الحكم الذاتــي للجماعات القومية الفرعية، حتى لو كان تبنيه شــرطا مســبقا للانضمــام إلى أوروبا. حتــى الدافع القوي للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي EU أو حلف الناتو Nato (حلف شــمال الأطلنطي) لم يكن كافيا لخلق مســاندة شــعبية لنموذج يُرى بشــكل واســع كتهديد لكل من الأمن الجغرافي والسياســي والأمن الفردي، كاســتمرار للأخطاء التاريخية. وأي محاولة من المنظمات الغربية للدفع بمثل هذه النماذج كانت ستتطلب أقصى درجة من درجات الضغط، وكانت ستجعل العلاقات بين الشرق والغرب أكثر نزاعا وتكلفة. والواقع أن أي محاولة لفرض الحكم الذاتي الإقليمي ربمــا كانت تؤدي إلى حركات ارتجاعية مفاجئة ضد قوى الإصلاح المســاندة لأوروبــا، وفي مصلحة القوى الســلطوية التي كانت تقــاوم الدمقرطة والتحرر. كان من الممكن أن يؤدي الإصرار على أن الحقوق القويــة للأقلية جزء موروث من عملية الديموقراطية والاندماج الأوروبي إلى تقويض المساندة الشعبية لهذه العملية.

وإذا راعينا هذه العقبات فلن يدهشنا فشل الجهود من أجل تقنين الحق في الحكم الذاتي أو تقرير المصير الداخلي للأقليات القومية. في حين أن المجتمع الدولي قد أظهر بعض الرغبة في اعتبار هذه الفكرة في حالة السكان الأصليين، لأسباب ناقشناها في الفصل الثاني. فقد أثبت الحكم الذاتي الداخلي أنه يثير الجدل للغاية في حالة الأقليات القومية الأوروبية. وكما لاحظ المفوض الأعلى للأقليات القومية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، فإن قضايا الاستقلال الإقليمي تقابل بـ «أقصى ألوان المقاومة» من جانب الدول في مناطق ما بعد الشيوعية. وبالتالي رأى المفوض الأعلى أن التركيز على أشكال متواضعة من حقوق الأقليات أكثر برغماتية (فان دير شتويل 1999 ص 111، وقارن كليبس، العام 1995).

وليس ثمة إجماع على هذا التراجع السريع عن الالتزام بالحكم الذاتي. ولقد رآه بعض المفسرين والمحللين غير ناضج، أو كإرضاء لصفوة ما بعد الشيوعية التي ابتكرت المخاوف الأمنية أو بالغت فيها لأسباب ترجع إلى مصالحها الشخصية. ولقد قيل إنه بمقدار ما تكون هناك مخاوف مشروعة بالنسبة إلى الحكم الذاتي، فإنه يمكن مناقشتها. فلو كان هناك، على سبيل المثال، قلق مشروع أو مخاوف بصدد حقوق الإنسان فإنه يمكن مواجهتها بآليات أقوى عن حقوق الإنسان في أي اتفاق للحكم الذاتي، بما في ذلك الالتجاء إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. وإذا كانت هناك مخاوف مشروعة بشأن الروابط المحتملة والمزعزعة للاستقرار بين الأقليات التي تطالب بتحريرالأرض ودولهم القريبة، فإن ذلك يمكن مواجهته بإقامة ضمانات للنزاهة الإقليمية للدول في أي اتفاق حول الحكم الذاتي، ومن خلال الإصرار على أن كلا من الأقليات ودولها القريبة ترفض أي طموحات انضمامية. ولقد كان هناك حديث على سبيل المثال حول إضافة فقرة عن «الولاء» في نصوص حقوق الأقلية، التي تؤكد فيها الأقليات ولاءها لدولتهم بدلا من أي دولة قريبة. كما كان هناك أيضا اقتراح بأن أي منازعات إقليمية واضحة مع الدول القريبة المجاورة ينبغي أن تحل قبل تقديم أنظمة الحكم الذاتي [45]. وقد كان طموح الانضمام النهائي إلى الاتحاد الأوروبي أو الناتو عنصرا آخر يمكننا أن

نستدعيه للتقليل من مخاوف الأمن، وبهذه الطريقة كان المأمول أن تواجه أي مخاوف مشروعة حول حقوق الإنسان والأمن الجغرافي السياسي، وأن يتم تجاهل أو تهميش أي اعتراض متبقٍ على الحكم الذاتي من جانب الصفوة السياسية.

وتحت الظروف العصيبة للتحول عن الشيوعية في تسعينيات القرن الماضي، أدرك معظم الناس أن هذه «الضمانات الورقية» لحقوق الإنسان والنزاهة الإقليمية هي أساسا غير قابلة للتنفيذ. وقد أظهرت التجربة المريرة للمجتمع الدولي في البوسنة وكوسوفو أنه حتى عندما كانت المنظمات الأوروبية حاضرة بقواتها على أرض الواقع، فإنها كثيرا ما كانت غير قادرة على حماية حقوق الإنسان بشكل فعال، أو على منع الجماعات من الاستيلاء على المنطقة. ولم يكن المجتمع الدولي قادرا على منع بعض الدول من تعمد تشجيع التوتر في الدول الأخرى. (فقد كان من المعتقد بشكل واسع، على سبيل المثال، أن روسيا كانت تساند الانفصاليين أو الانضماميين في جورجيا ومولدوفيا).

وعلى حين أن المنظمات الأوروبية كثيرا ما كانت ساخطة من ميل الصفوة فيما بعد الشيوعية إلى مواصلة اللعب بورقة الأمن بشكل مستمر فيما يتعلق بجميع قضايا حقوق الأقلية، فإنه كان هناك إجماع واسع النطاق على أن لهذه المخاوف الأمنية ما يبررها. ولقد وصلت المنظمات الأوروبية إلى حد قبول القول بأن بعض الشروط الأساسية التي تسهل تبني التعددية الثقافية الليبرالية كانت غائبة، كما أن مقاومة الحكم الذاتي في دول ما بعد الشيوعية لم تكن مجرد مسألة تحيز أو عدم تسامح قديمين، ولكنها تضرب بجذورها في ظروف جغرافية وسياسية صعبة. ولقد قويت هذه النظرة وتدعمت عن طريق سلسلة من الكتابات الأكاديمية التي تعبر عن نزعة شكية حول مدى ملاءمة تبني النماذج الغربية للأنظمة الفدرالية متعددة القوميات في أوروبا ما بعد الشيوعية (انظر على سبيل المثال سنايدر 2000، بروبيكر 1996، يمر 2003؛ ليبخ 1999، دروف 1994، أوف 1993 و1998، رويدر 2004، ليف 1999، بونص 1999، كولستو 2001؛ كورتل 2002، ديتس وستروشين 2005).

وبقدر عجز المنظمات الأوروبية عن توفير ضمانات فعالة ضد هذه المخاطر الأمنية، كان من الصعب تبرير الزعم بأن تبني الحكم الذاتي للأقليات القومية ينبغي أن يرى على أنه جزء وقطعة من العملية الديموقراطية، أو كشرط مسبق للانضمام إلى أوروبا. ولقد كانت هناك مخاوف معقولة بالفعل من أن يكون دعم الحق في الحكم الذاتي ضارا على نحو مؤثر بطموحات الديموقراطية في المنطقة، ويشجع الأقليات والدول القريبة على تجنب الإجراءات الديموقراطية. فالأقليات القومية، مسلحة بحق معترف به دوليا، قد لا تضاعف فقط كفاحها المسالم من أجل الحكم الذاتي، بل قد يشجعها ذلك ببساطة على السيطرة على الأراضي باسم المطالبة بحقوقها. وربما كان من المحتمل أكثر أن تتدخل الدول القريبة في شؤون الدول المجاورة باسم المحافظة على «المعايير الأوروبية».

ونتيجة لذلك، فإن المنظمات الأوروبية لم تتراجع فقط عن صياغة الحكم الذاتي الإقليمي كمعيار قانوني، بل توقفت في كثير من الأحيان، عن التوصية به كأفضل ممارسة. فقد قال المفوض الأعلى لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا تحديدا إن الحكم الذاتي الإقليمي ينبغي ألا ينظر إليه على أنه أفضل الممارسات بل على أنه حل أخير، وقد أحبطت كثير من الأقليات عن تقديم مطالبها للحكم الذاتي على أساس أن هذه المطالب مزعزعة للاستقرار في ظل الظروف الحالية للأمن الجغرافي السياسي. ففي حين أن المنظمات الأوروبية كانت أبعد ما تكون عن فرض الحكم الذاتي في أوروبا ما بعد الشيوعية، فإن بعضها الآن يعيق تطبيقه على نحو فعال [46].

ولا يدهشنا، إذن، أن تُقنن في النهاية المعايير الأوروبية لحقوق الأقليات، وتسقط كل إشارة إلى الإدارة الذاتية أو الحكم الذاتي، والعودة إلى مجموعة ضعيفة جدا من المعايير. والواقع أن توصيات الاتفاقية الإطارية للمجلس الأوروبي، ومنظمة الأمن والتعاون كانت أساسا نسخا محدثة من المنظور القديم لـ «حق استمتاع المرء بثقافته». ولقد تجاوزت هذه التوصيات البند الرقم «27» بأن اشتملت بوضوح على حقوق إيجابية متواضعة معينة، مثل حق المرء في أن يتهجى اسم عائلته وفقا للغته

الخاصة، والحق في أن تقدم الوثائق للسلطات العامة بلغة الأقلية. ولهذه التغيـرات مغزاهـا، ولكنها تبقى أساسـا تنويعات علـى فكرة الحق في «استمتاع المرء بثقافته».

وهذه الحقوق المتواضعة، بما هي كذلك، لا تشكل مبادئ أو نماذج حول الكيفيـة التي ينبغـي أن تتعامل بها الأنظمة الديموقراطيـة الليبرالية مع الخصائص والتطلعات المتميزة للأقليات القومية، أي إحساسـها بالقومية والمطالبـة بـالأرض الأم. وكما رأينا، فإن ما تسـعى إليـه هذه الجماعات بشـكل أساسـي ليس مجرد الحق كأفراد للانضمام مع أفراد آخرين في سن ممارسات ثقافية معينة، بل الحق كمجتمع قومي يحكم نفسه في أرض الوطن الخاصة به، واستخدام قوى حكومتها الذاتية للتعبير عن، والاحتفال بلغتهـا وتاريخها وثقافتها في المجال العام والمؤسسـات العامة. وقد لاذت توصيـات كل من الاتفاقية الإطارية ومنظمة الأمن والتعاون بالصمت حول كيـف ينبغي علينا أن نواجه هذه الدعـاوى. فهي لا تناقش كيف نحل هذه المطالـب (التي كثيرا ما تكون محل نزاع)، المتعلقة بالأرض والحكم الذاتي، أو كيف نحدد وضع اللغة الرسـمية. وهـي لا تقبل نماذج النظام الفدرالي متعـدد القوميات التي تم تطويرها في الغرب، كما أنها لا تعرض أي بديل لهذه النماذج. فقد تجنبت ببسـاطة أي محاولة لتشـكيل المبادئ لحل هذه المنازعـات. ولا يدهشـنا أن يقوم زعمـاء الأقليات ومحللوهـا بنقد هذه التوصيات على أنها «أبوية وشكلية». (ويتلي العام 1997، ص 40) [47].

إذن، نجـد فـي النهاية أن الهـدف طويل الأمد لتنمية ونشـر نموذج ديموقراطـي ليبرالي مميز للتعدديـة الثقافية للأقليـات القومية قد تم التخلي عنه اسـتجابة لضرورات قصيرة المدى للمحافظة على الاستقرار في عملية الانتقال الديموقراطي في بلدان ما بعد الشيوعية. وهذا التراجع عـن الحق في الحكم الذاتي كان مفهومـا في ظل الظروف، ومن المحتمل أيضا أن يكون محتوما [48] ومع ذلك فقد نتج منه عدد من المعضلات. إن إطـار العمل الحالي لمعايير حقوق الأقليات في أوروبا غير فعال سياسـيا وغيـر ثابت مفاهيميا، كما كانت هناك خيارات صعبة لا بد من القيام بها للكيفية التي يتم بها السير من هنا.

المعايير الموجودة حاليا غير فعالة لأنها لا تحل المشكلات التي كانت تنوي مواجهتها، مع أن الهدف الأصلي لتطوير هذه المعايير كان التعامل مع المنازعات العرقية العنيفة في أوروبا ما بعد الشيوعية، مثل كوسوفو، والبوسنة، ومقدونيا، وجورجيا، ومولدوفيا، والشيشان. ولم تتمحور أي من هذه الصراعات حول حق الأفراد في الاشتراك مع الآخرين في الاستمتاع بثقافتهم.

لم يكن انتهاك هذه الحقوق هو السبب في الصراع العنيف، كما أن احترام هذه الحقوق لم يكن ليحل هذه المنازعات. ويصدق ذلك على القضايا الكبرى الأخرى حيث خشيت المنظمات الأوروبية من العنف المحتمل، وذلك مثل الأقليات المجرية في رومانيا وسلوفاكيا، أو الأقليات الروسية في الجمهوريات السوفييتية السابقة.

في جميع هذه الحالات لم تتم تغطية الموضوعات محل النزاع بوساطة توصيات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أو الـ F.C.N.M (*). فالصراعات في هذه الحالات تتضمن جماعات كبيرة متمركزة بشكل إقليمي وقد جسدت القدرة والطموح على حكم نفسها بنفسها وإدارة مؤسساتها العامة بلغتها الأصلية الخاصة، وكان لديها في الماضي شكل ما من الحكم الذاتي ووضع اللغة الرسمية. وقد تحركت من أجل الحكم الذاتي، ووضع اللغة الرسمية، والجامعات التي يُدرَّس فيها بلغة الأقلية، والمشاركة في السلطة. ولم تقبل أي من هذه المجموعات بالحقوق الضئيلة التي تضمنتها توصيات منظمات FCNM و OSCE [49].

حقيقة أن الأقليات القومية في بلاد ما بعد الشيوعية لم تكن مقتنعة بالحقوق التي قُدمت في ظل المعايير الأوروبية الحالية تؤخذ أحيانا كدليل على عدم ليبرالية ثقافتها السياسية، أو راديكالية قيادتها. لكن من الجدير بالملاحظة أنه ليس ثمة أقلية قومية ذات حراك سياسي في الغرب يمكن أن تقنع بها أيضا. كما أنه لا يمكن لأحد أن يفترض بشكل جاد أن ترضى الأقليات القومية في كتالونيا، وفلاندرز، وكيوبيك، وجنيف،

(*) FCNM الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية.

Framework Convention on the Protectim of National Minorities

وتيرول الجنوبية، وجزر ألند، وبورتوريكو بمدارس الأقليات الابتدائية دون الجامعات التي تدرس بلغة الأقلية، أو لافتات الشوارع ثنائية اللغة من دون وضع اللغة الرسمية، أو الإدارة المحلية من دون الحكم الذاتي الإقليمي.

ولا يعني ذلك القول إنه لا توجد سياقات في أوروبا ما بعد الشيوعية حيث توفر المعايير السائدة الآن لمنظمات OSCE أو FCNM أسسا واقعية للعلاقات بين الدول والأقلية. وأعتقد أنها تفيد كثيرا في البلاد المتجانسة عرقيا - على سبيل المثال، عندما تشكل المجموعة المسيطرة من 90 إلى 95 في المائة من السكان - وحيث تكون المجموعات العرقية المتبقية صغيرة، مشتتة، وبالفعل في طريقها إلى الاندماج. وتلك هي الحال، على سبيل المثال، في الجمهورية التشيكية، وسلوفينيا، والمجر. ولم تكن أقلية من أقليات هذه البلدان قادرة على ممارسة الحكم الذاتي الإقليمي أو المحافظة على درجة عليا من اكتمال المؤسسات (على سبيل المثال، الإبقاء على جامعاتها الخاصة)، ولقد أظهرت أغلبيتها بالفعل مستويات عالية من الاندماج اللغوي. وبالنسبة إلى هذه الجماعات، توفرمعايير منظمات OSCE وF. C. N. M كل ما يمكن أن تطلبه. فهي تسمح لهذه الأقليات الصغيرة ونصف المتمثلة بمناقشة تكاملها مع الجماعة المسيطرة بقدر من الأمان والكرامة. كما أن تلك المعايير ستكون مرضية في الأغلب للأقليات الصغيرة المشتتة، التي في طريقها إلى الاندماج في دول أخرى من دول ما بعد الشيوعية، وذلك مثل الفلاشيين Vlach في مقدونيا، والأرمن في رومانيا.

والمشكلة هي أن هذه الأقليات لم تكن (وليست) هي المتورطة في نزاع عرقي خطير. ومشكلة العنف العرقي والنزاع العرقي المحتمل والمزعزع للاستقرار في أوروبا ما بعد الشيوعية ترتبط بشكل حصري بالجماعات القادرة على ممارسة الحكم الذاتي، والمحافظة على مؤسساتها العامة، التي تتصادم بالتالي مع الدولة للسيطرة على المؤسسات العامة [50]. وبالنسبة إلى هذه الجماعات فإن معايير منظمات FCNM وOSCE غير مناسبة إلى حد كبير. فإذا كان الهدف هو التعامل بشكل فعال مع مشكلة النزاع العرقي المزعزعة للاستقرار، فنحن نحتاج إذن إلى معايير توجه، في

الواقع، إلى مصدر هذه المنازعات. وأي معايير تبدأ من أسلوب البند الرقم «27» الـذي يتحدث عن «حق المرء فـي التمتع بثقافته» فمن غير المحتمل أن تفعل ذلك [51].

وكما ذكرت من قبل، فإن هذه اللافاعلية قد تكون محتومة. والسؤال عن كيف نتعامل مع عدم استقرار المنازعات العرقية القومية المزعزعة ربما يكون ببساطة سؤالا يصعب حله وفقا للمبادئ القانونية. وقد يكون المنظور الواقعي الوحيد لهذه المنازعات هو من خلال التدخلات الخاصة بكل حالة، أكثر منه من خلال محاولات صياغة معايير عامة. والواقع أن ذلك، كما سوف أناقش فيما بعد، هو بالضبط ما انتهت إليه المنظمات الأوروبية معتمدة على كثير من الحالات.

ومع ذلك، فحتى لو تخلينا عن هدف تشكيل معايير قانونية فعالة للنزاعات القومية العرقية، فإن هناك مشكلة أخرى أعمق بالنسبة إلى النظام الحالي لمعايير حقوق الأقلية الأوروبية، وعلى وجه التحديد أنها غير ثابتة مفاهيميا، وهناك عدم توافق أو انسجام بين الشكل المقصود للحقوق ومحتواها الشامل.

وتستهدف المعايير الحالية فئة الأقليات القومية، لكنها لا تعترف بعد ذلك إلا بحقوق الأقلية العامة من النوع المعترف به في البند الشامل الرقم «27»، فلماذا تُضمن الحقوق العامة لاستمتاع المرء بثقافته لنوع واحد فقط من الجماعات؟ لقد كان الهدف المبدئي هو تحديد مبادئ للتعامل مع نوع خاص من جماعة الأرض الأم التي تتسم بالاستقرار التاريخي والتمركز الإقليمي .لكن حيث إن الحقوق الفعلية التي التزمت بها توصيات OSCE و FCNM لا تعترف بأي حقوق تنشأ من الاستيطان التاريخي والتمركز الإقليمي [52]، فليس ثمة سبب واضح يعلل سبب عدم تطبيقها على الجماعات، غير الإقليمية مثل الغجر، أو بالفعل على جماعات المهاجرين أيضا. ومن المؤكد أن حقوق الأقلية العامة ينبغي حمايتها بشكل عام.

والواقع أننا نستطيع أن نرى حركة داخل كل من المجلس الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا OSCE لتمكين نطاق أوسع من الجماعات للاستفادة من المعايير الموجودة. والاستراتيجية الرئيسية لتوسيع نطاق

طبقة الجماعات المرشـحة هي ببسـاطة إعادة تعريف مصطلح «الأقليات القومية» لكي يصبح بشكل أساس مظلة شاملة لجميع الجماعات العرقية الثقافية، بغـض النظر عن وجودها التاريخي في الدولة أو درجة التمركز الإقليمـي. إن الفهم القديم للأقليـات القومية كنوع واحد من الجماعات، متميز عن السكان الأصليين، والغجر وجماعات المهاجرين، ويُستبدل بفهم أوسع كثيرا للأقليات القومية يشمل كل هذه الأنواع المختلفة من الجماعات العرقية الثقافية.

وعلى سـبيل المثال، فإن اللجنة الاستشـارية التي تراقب الاتفاقية الإطاريـة انتقدت ادعاء الدنمارك أن السـكان الأصليين يقعون تحت فئة مختلفة مـن القانون الدولي عن الأقليـات القومية. كما انتقدت أيضا ادعاءات ألبانيا بأن الغجر لا يقعون تحت فئة الأقليات القومية، وادعاءات إسـتونيا Estonia بأن الروس العرقيين الذين دخلوا البلاد إبان فتـرة الاحتلال السـوفييتي لا يمكن اعتبارهـم أقليات قومية. وبشكل أكثر عمومية فقد شجعت جميع البلاد على تطبيق فهم شامل للأقليـات القومية، فهم لا يقتضي أن يكـون للأقليات وجود تاريخي في البلد، أو حتى يكون أعضاؤها مواطنين في البلد [53]. وباختصار، فإن استخدام اللجنة مصطلح «الأقليات القومية» لم يعد يعتبرها نوعا واحدا لجماعة بين جماعات أخرى في تصنيف الأقليات، لكنه بالأحرى أصبح مصطلحا أشـبه بالمظلة يسـتخدم لاحتـواء جميع الجماعات العرقية الثقافية [54].

هذه الدفعة لإعادة تعريف «الأقليات القومية» كمصطلح شامل مازالت محـل نزاع وجـدل. وعلى الرغم مـن تحذير اللجنة الاستشـارية، فقد اسـتمرت كثير من الدول في التمسـك بفهمها الأصلي الذي يذهب إلى أن الاتفاقية كانت تسـتهدف نوعا معينا من الجماعات يحددها وجودها التاريخي في الدولة. وهذا القول ينطوي بالطبع على مفارقة، بمعنى ما، حيث إن هذه الدول نفسـها قد أفرغت الاتفاقية من أي معايير جوهرية تواجـه على نحو واقعي الحاجات المتميزة للأقليـات القومية التقليدية. لكـن حتى لو أن هذه الدول أضعفت محتوى معايير الاتفاقية، فإن كثيرا

منها لاتزال ترغب في الحفاظ عليها كوثيقة مســتهدفة، حتى لا تطالب بــأي التزام قانوني جديد بالنســبة إلى أي جماعــات أقلية أخرى، مثل جماعــة المهاجرين. والواقع أن أي محاولة لتعديل الاتفاقية شــكليا لكي تتضمن المهاجرين بوضوح ستفشل تقريبا بلا شك، بسبب معارضة معظم الدول لها، في كل من الشــرق والغرب. غيــر أن كثيرا من الناس - بمن فيهم العلماء المشــاهير ومنظمات الدفاع في المجال - يســاندون مطلب تعريف أكثر شمولا للأقليات القومية [55].

لو أن المنظمات الأوروبية، قد تبنت بشكل أكثر عمومية هذا التعريف الشامل الجديد للأقليات القومية فسوف يستكمل بشكل أساسي التراجع عن الهدف الأصلي الذي هو تطوير المعايير الموجهة للتعامل، مع القضايا المتميزة التي نشأت بوساطة أقليات أرض الوطن العرقية القومية. أما في الوقت الحالي فإن الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (FCNM) مستهدفة من حيث الشــكل، وإن كانت عامة في جوهرها من حيث نص الحقوق التي تتضمنها. فلو نجحت اللجنة الاستشــارية فســوف تصبح الاتفاقية شــاملة في كل من الشــكل والجوهــر. إن اتفاقية FCNM لن تكــون تجربة مهمة في تطوير حقوق الأقليات المســتهدفة فإنها لا بد أن ترتــد إلى منظور البند الرقــم «27» الذي يجعل الحقوق الثقافية العامة قابلة للتطبيق على جميع الأقليــات، جديدة أو قديمة، كبيرة أو صغيرة، مشتتة أو مركزة.

إن السؤال كيف نحدد الأقليات القومية لتلبي أغراض اتفاقية FCNM قد يبدو ســؤالا فنيا قانونيا. لكني أعتقد أنه قرار محوري، قرار تنشأ عنه معضلات كبيرة لتطور المعايير الدولية لحقوق الأقلية في المســتقبل. هناك نقاش أخلاقي ذكي يطالب بالتخلي عن الطابع المستهدف للاتفاقية الإطارية لحمايــة الأقليات القومية والتحول إلى اســتراتيجية أكثر شــمولا لحقوق الأقليــة. لكن هنــاك تكاليف ترتبط بهذا التحــول، تكاليف لم يُعترف بها بشكل كاف حتى الآن في المناقشات. ويحمل هذا التحول مضامين محتملة ليس فقط بالنسبة إلى النص القانوني الموجود بين أيدينا، لكن بالنسبة إلى المشروع الأوسع لنشر التعددية الثقافية الليبرالية حول العالم.

وهناك كثير من الحجج لإدراج كل الجماعات الثقافية العرقية كأقليات قوميــة في ظل الاتفاقية الإطارية FCNM. واحدة منها مسـألة بسـيطة خاصة بالاتسـاق: مادامت الحقوق المنصوص عليها في الاتفاقية لا تقوم على أسـاس وقائع التاريخ أو المنطقة، يبدو من التعسف أن يحدد نطاقها على الأقليات التاريخية أو الإقليمية. لكن هناك سـببا آخر وأكثر أهمية، وهو أن كثيرا من الجماعات التي اسـتُبعدت بسبب التعريف الأكثر حصرا للأقليـات القومية، تحتاج بشـدة إلـى حماية دولية من الـدول العدائية المحتملة والجماعات المسـيطرة، وليسـت لديها أي وسائل أخرى للحماية القانونية غير الاتفاقية الإطارية.

فلننظر إلى جماعات الغجر. فبما أنهم ليسـت لديهم دولة قريبة أو أرض وطـن تاريخية في أوروبا، فإنهم لا يثيرون أنواع قضايا الانضمام أو الانفصال الأمنية نفسـها التي تثيرها الأقليـات القومية التقليدية. ونتيجـة لذلك فإن الموجة الأولـى لجهود تشـكيل أو صياغة ومراقبة المعاييـر الأوروبية لحماية الأقلية تجاهلت الغجر بشـكل كبير. وعلينا أن نتذكـر أن التبرير الأول للقول بأن قضايا الأقلية هي مسـائل ذات «اهتمام دولي مشـروع» كان الخوف من عدم الاسـتقرار الإقليمي، ألا وهـو الخوف مـن أن النزاع العرقي داخل بلد واحـد يمكن أن تكون له تداعيات دولية على سـلام واسـتقرار البلدان الأخرى. ومن المشكوك فيـه أن تثير حالة الغجر هذا النوع من التهديد للسـلام والاسـتقرار الدوليين. والواقع أن المفوض الأعلـى للأقليات القومية التابعة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا قال بوضوح إنه بسـبب أن الغجر لا يشـكلون تهديدا من العنف وعدم الاسـتقرار بين الدول، فإن الموضوعات المتعلقة بالغجر من الأفضل أن يُتعامل معها من خلال منظمات حقوق الإنسـان بدلا من تعديلات المفوضية العليا المتعلقة بالقضايا الأمنية (غاغلييلمو ووترز 2005، ص 766 - 769).

ومـع ذلك، فمن وجهة نظر إنسـانية، فإن الغجر فـي حاجة أكثر إلى الحمايـة الدولية من أقليات الدولة القريبـة أو الأقليات القومية الفرعية التقليديـة. فهي كثيرا ما تكون أكثـر أعضاء المجتمع تضررا، وتواجه أكثر

أشــكال التمييز، والمضايقــة والاضطهاد العرقي عمقا وشــمولا، وكثيرا مــا تكون على أيــدي موظفي الدولة، بالإضافة إلــى المعاناة من التهميش السياسي، والعزل العنصري، والفقر.

والواقــع أن الاهتمام بجماعة الغجر بدأ يطغى على اهتمامات ســابقة بأقليــات الدول القريبة. فمع تضاؤل المخاوف من نشــوب الحروب الأهلية العرقيــة الناشــئة عن وجود أقليات الــدول القريبة في أوروبا الشــرقية، أصبحت مســألة الغجر أكثر تصــدرا في النقاشــات العامة حول «قضية الأقليات» في دول ما بعد الشيوعية. وعلى سبيل المثال، عندما يقيِّم الاتحاد الأوروبي مدى كفاءة البلاد التي تســعى في الدخول إلى الاتحاد في تحقيق معيار حقوق الأقلية، فإن تركيزها منذ العام 1998 على معاملة الغجر أكثر منه على معاملة أقليات الدول القريبة (هيوز وساسي، العام 2003).

إن اهتمام الاتحاد الأوروبــي بالغجر ليس فقط، ولم يكن في المقام الأول، اهتماما إنســانيا. فقد أظهر الاتحــاد الأوروبي اهتماما ضئيلا بحالة الغجر في دول الاتحاد الأوروبي مثل إسبانيا، وإيطاليا، أو اليونان، برغم أنها كثيرا ما تواجه النوع نفسه من التمييز والتفرقة الذي تواجهه جماعــة الغجر في بلاد ما بعد الشــيوعية (جونز 2003، ص 694 - 696). إن اهتمام الاتحاد الأوروبــي ينصب بالأحرى على هجرة الغجر الجماعية إلــى الغرب، ســواء كمطالبين باللجــوء، أو كمهاجرين غير شــرعيين، أو أن يتمتعوا بحرية التنقل تحت قوانــين الاتحاد الأوروبي (بمجرد أن تنضم بلاد ما بعد الشيوعية إلى الاتحاد الأوروبي)، في حال اســتمرار معاملتهم كمنبوذين في دول ما بعد الشــيوعية. إن الاحتمال غير المرحب به لهجرة أعداد كبيرة من الغجر من الشرق إلى الغرب هو ما حفز الاتحاد الأوروبي على تحســين معاملة جماعات الغجر في بلاد ما بعد الشــيوعية (شــريلنز 2005، غاغلييلمو ووترز 2005). ولذلك كان الاتحاد الأوروبي في حاجة إلى العثور على أســاس شــرعي وآلية مؤسســاتية لمراقبة خطط الدولــة تجاه الغجــر، وكان أكثر الخيارات وضوحا هو توسيع تعريف «الأقلية القومية» ليشمل الغجر، الذين سوف تخضع معاملتهم للاتفاقية الإطارية وإجراءاتها التقريرية [56].

وكما سوف أناقش فيما بعد، ليس واضحا أن الشروط الجوهرية للاتفاقية الإطارية ترتبط كلها أو تساعد جماعات الغجر، لكنه على الأقل تقدم لهم شكلا من أشكال الاعتراف القانوني والمراقبة الدولية. (والواقع أن ذلك قد حدث بصفة عامة، فمعظم البلاد الآن تدرج جماعات الغجر في قوائم أقلياتها القومية).

وليست جماعات الغجر سوى مثال واحد لمجموعة الأقلية ذات الاهتمام الخاص بالنسبة إلى الاتحاد الأوروبي، لكنها لا تتناسب مع التعريف التقليدي للأقلية القومية. وهناك مثال آخر هو الأقلية الروسية العرقية في الجمهورية السوفييتية السابقة لاتفيا. فقد انتقل معظم هؤلاء الروس إلى لاتفيا بعد الحرب العالمية الثانية (عندما كانت لاتفيا متعاونة بشكل غير قانوني مع الاتحاد السوفييتي)، في بعض الحالات كجزء من استراتيجية متعددة لجعل البلطيق روسيا. ونتيجة لذلك فقد كانوا نسبيا وافدين جددا، ينقصهم الحضور التاريخي أو أرض الوطن الأم في لاتفيا، وعلى هذا الأساس ترفض لاتفيا الاعتراف بهم كأقلية قومية من أجل أهداف الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية، والواقع أنها جعلت مسألة الحصول على المواطنة (أو الجنسية) صعبة على الروس العرقيين [57]. لكن في حين أن الأقلية الروسية تختلف في جوانب مهمة عن النموذج التقليدي لأقليات الدول القومية القريبة، فهي تثير كثيرا من المخاوف الأمنية كأقليات قومية تقليدية، من ضمنها الخوف من أن تستخدمها روسيا كطابور خامس لزعزعة استقرار لاتفيا. وبالنظر إلى هذا التهديد المتصور لأمن المنطقة، فقد أراد الاتحاد الأوروبي طريقا لمراقبة معاملة الروس العرقيين. وكان أبسط خيار هو توسيع تعريف الأقلية القومية لكي يشملهم، بغض النظر عن استقرارهم الحديث نسبيا ونقص وضع المواطنة أو افتقارهم إلى الجنسية، حتى يمكن أن يخضعوا للاتفاقية الإطارية (وهو لا يزال يجد مقاومة من كل من إستونيا ولاتفيا).

إن أكبر جماعة لم يشملها الفهم التقليدي للأقليات القومية هي ملايين المهاجرين بعد الحرب الذين توجهوا إلى أوروبا الغربية، وبالتحديد المسلمون من شمال أفريقيا، وتركيا، أو جنوب آسيا. ومثل جماعات الغجر،

كثيرا ما تعرضوا للمضايقات والتهميش والتفرقة العنصرية، وفي كثير من البلاد كانوا الأكثر تضررا من حيث الدخل والتعليم والتوظيف. وبالنسبة إلى الكثيرين من المدافعين عن حقوق الأقليات فإن من الأهمية بمكان أن تجد طريقة لضمان أو تأمين المراقبة الدولية لمعاملتهم، وأبسط خيار هو تعريفهم بأنهم أقليات قومية تخضع لأهداف الاتفاقية الإطارية FCNM. وهنا مرة أخرى ليس من الواضح ما إذا كانت الشروط الجوهرية للاتفاقية الإطارية FCNM تخاطب حقا الحاجات المتميزة للمهاجرين، لكن وظيفتها الرقابية سوف توفر على الأقل درجة من الإشراف الدولي الغائب في الوقت الحالي. هذه الدعوة إلى إدراج المهاجرين تحت مظلة الأقليات القومية لاتزال تعارضها وتقاومها معظم الدول).

إذا سلمنا بالحاجات الملحة لجماعات الأقلية هذه، وإمكان تعرضها لعداء العامة والدول معا، فسوف يبدو أنه من الضلال أن نستبعدها من حماية الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية على أساس أنها ليست أقليات قومية وفقا للاستخدام التقليدي أو التعريف القاموسي، ومن المؤكد أنها تحتاج بالقدر ذاته إلى الحماية الدولية، إن لم يكن أكثر، مما تحتاج إليه جماعات أرض الوطن التاريخية، إن الحاجة الملحة إلى توسيع الحماية الدولية لتشمل هذه الجماعات الضعيفة، وليست الحجة البسيطة للاتساق هي ما يفسر لماذا يعتقد كثير من المحللين والمدافعين عن الأقليات القومية، أن ضرورة تبني أوروبا لتعريف أكثر شمولا للأقلية القومية هو أمر مسلم به.

ومع ذلك، فهناك طريقة بديلة لحماية هذه الجماعات، فبدلا من تحويل الاتفاقية الإطارية إلى وثيقة حقوق أقلية عامة تشمل كل الجماعات، يمكن أن تزود الاتفاقية الإطارية بمعايير موجهة إضافية، شُكلت بالتحديد من أجل أنواع أخرى من الجماعات التي لا تُحمى حاليا، والواقع أن ذلك هو تحديدا ما افترضته المنظمات الأوروبية المختلفة، على سبيل المثال، فقد أوصى الاجتماع البرلماني للمجلس الأوروبي بمسودة لوثيقة حقوق الأقليات تتجه بشكل خاص إلى المهاجرين، وفي توصيته الرقم 1492 قرر الاجتماع أنه «يعترف بأن جماعات المهاجرين الذين يكون أعضاؤهم مواطنين في

الدولة الذين يقيمون فيها يشـــكلون فئات معينة من الأقليات، ويوصـي بأن تطبــق عليهم أداة معينة من أدوات المجلس الأوروبي». وبالمثل، فإن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) ناقشـــت اقتراح «ميثاق حقوق الغجر» الذي قدمه المؤتمر القومي للغجر، والذي يقوم على أســـاس فكرة أن أقلية الغجـــر هي «أقلية عبر – قومية» أكثـــر منها أقلية قومية [58]، وقد صادق «منتـــدى الغجر والرحل الأوروبيين» التابع للمجلـــس الأوروبي أخيرا على فكرة وثيقة حقوق الغجر.

وكمـــا تظهر لنا هذه الاقتراحات، فإن إحدى الاســـتجابات المحتملة لحقيقـــة أن بعض الأقليات الضعيفة لم تُغط بواســـطة المعايير الموجهة الحاليـــة لا تكمـــن في التخلي عن فكـــرة المعايير المســـتهدفة والتحول إلى اســـتراتيجية شـــاملة، بل بالأحرى في ملء الثغرات بواســـطة أطر للعمـــل متعددة الاتجاهـــات خاصة بحقوق الأقليـــات، ومن الواضح أن ذلك منظور أشـــد تعقيـــدا، لكن يحتمل أن يكون مـــن بعض الزوايا هو المنظـــور الأفضل. وعلى أي حال، فلا يتضـــح أبدا ما إذا كان الغجر أو المهاجرون ســـوف يستفيدون فعلا من تغطية الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليـــات القومية، ذلك لأن الاتفاقية الإطارية في مســـودتها الأولى لم تضع في اعتبارها احتياجاتهـــم وظروفهم، ولم تتجه بالخطاب إلى أي مـــن قضاياهم الخاصة (وذلك مثل قوانـــين الإقامة أو متطلبات عملية التطبيع بالنســـبة إلى المهاجرين أو موضوع المدارس المنفصلة بالنســـبة إلـــى الغجر) [59]. وبطريقة تنطوي على مفارقة، فإن اتســـاع الاتفاقية الإطاريـــة لحماية الأقليات القومية (FCNM) لتشـــمل هذه الجماعات قد يقلل احتمال صياغة مســـودة معايير دولية فعالة ومؤثرة للتعامل مع اهتماماتها، فهي تســـتبق أو تقصر طريق الاقتراحـــات لتطوير معايير موجهة أكثر فاعلية.

وتتضح عدم كفـــاءة الاتفاقية الإطارية لحمايـــة الأقليات القومية في معالجـــة احتياجاتها مـــن حقيقة أن المنظمـــات الأوروبية، على مســـتوى البرامج والسياسات، استمرت في معاملة أقلية الغجر والمهاجرين بطريقة منفصلة عن الأقليـــات القومية، ولكل من المجلس الأوروبي ومنظمة الأمن

والتعاون في أوروبا (O.S.C.E) والاتحاد الأوروبي بيروقراطيته الخاصة بجماعات الغجر، وذلك مثل منسق قضايا الغجر، الجماعات الخاصة للغجر والرحل، ومؤتمر الغجر والرحالة الأوروبيين (المجلس الأوروبي)، ونقطة التلامس لقضايا الغجر والسنتي (منظمة الأمن والتعاون في أوروبا O.S.C.E) واللجان المفوضة بين الإدارات، والجماعات المحركة لقبائل الغجر (الاتحاد الأوروبي). ما هي ضرورة هذه الهيئات إذا سلمنا بأن جماعة الغجر أصبحت الآن مغطاة بواسطة بنى المؤسسات التي تراقب وتقدم التوصيات بخصوص معاملة الأقليات القومية؟ الجواب، فيما أعتقد، هو أن المعايير الأوروبية التي وضعت للأقليات القومية هي في أفضل حالاتها غير كافية، وفي أسوأ حالاتها تكون غير مناسبة تماما للغجر. إن توسيع الاتفاقية الإطارية لتشمل الغجر ربما بدا طريقة جيدة لتساعد في حماية الجماعات الضعيفة، لكن بما أن المعايير الشاملة في الاتفاقية الإطارية لا تعالج نقاط الضعف التي تواجه جماعات الغجر، فهي لاتزودنا بإرشادات فعالة، وفي الوقت الحالي فإن العمل الحقيقي في قضايا جماعات الغجر على المستوى الأوروبي الشامل كثيرا ما يتم، ليس من خلال الاتفاقية الإطارية الشاملة بل من خلال أعداد لا تحصى من شبكات الهيئات المتخصصة في جماعات الغجر.

وهناك موقف مماثل ينطبق على حالة المهاجرين، وعلى الرغم من أن بعض المدافعين يطيب لهم أن يدرجوهم تحت مظلة «الأقليات القومية»، فالواقع أن احتياجاتهم لا تُعالج عن طريق الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية، وبدلا من ذلك يتم التعامل معها عن طريق هيئات خاصة بالمهاجرين، مثل اللجنة الأوروبية لإدارة الهجرة والغجر التابعة للمجلس الأوروبي، وبالمثل فإن البنى البيروقراطية الأوروبية التي تتعامل مع لغات المهاجرين منفصلة عن تلك التي تتعامل مع لغات الأقلية «التاريخية» أو «التقليدية» (60).

وباختصار، حتى مع تحول المنظمات الأوروبية نحو صياغة أكثر عمومية لحقوق الأقليات، مقللة من الفروقات بين فئات الأقليات المختلفة فإنها تستمر فعليا في الانخراط في سياسات وبرامج موجهة في اعتراف

منهــا بالاختلافات القوية في احتياجات وطموحات هذه النماذج المختلفة مــن الجماعات. وتندفــع المنظمات الأوروبية بواســطة ضــرورة عملية للانخراط في البرامج المســتهدفة، بيد أنها فيما يبدو غير راغبة أو غير قادرة على الاعتراف بالحاجة إلى التوجه على مســتوى المعايير القانونية أو المبادئ السياســية، والنتيجة هي سلســلة من الرســائل المشوشة: من ناحيــة، تنتقد المنظمات الأوروبية الدول لاســتمرارها في تمييز الأقليات القوميــة التقليدية عن الجماعات العرقيــة الثقافية الأخرى، ومن ناحية أخرى تعتمد المنظمات الأوروبية نفسها هذه التفرقة في برامجها وبنائها البيروقراطي الخاص.

ولما كان هدفنا تشكيل ونشر منطق التعددية الثقافية الليبرالية، بطريقة واضحة ومنسقة، فإن التحول إلى حقوق الأقلية الشاملة هو نعمة مختلطة، وعلــى نحو فيه خلاف، فإن الطريقة الأفضــل لضمان أن كل جماعة من الأقليات الضعيفة تتــم حمايتها لا تتم من خلال تحول الاتفاقية الإطارية لحمايــة الأقليات القومية إلــى وثيقة عامة تغطي كل أشــكال التنوع، بل بالأحرى من خــلال تزويد الاتفاقية الإطارية بوثائق أخرى لحقوق الأقلية الموجهة، التي تُفصَّل لتناســب الحاجات والتطلعــات المتميزة لكل نوع من أنواع الجماعات.

ولســوء الطالع، أن من المحتمل ألا يكون ذلك خيارا واقعيا في السياق الأوروبي، فليس من الوارد على الإطلاق أن تقرر دول الاتحاد الأوروبي في يومنــا الراهن أن تتبنى إعلانــا تقدميا عن حقوق المهاجرين، نظرا إلى أن أوروبا في وســط حركة ارتجافية شــعبية ضد كل من سياسات المهاجرين وسياســات التعددية الثقافيــة. وأي إعلان جديد حــول الوضع القانوني للمهاجرين من المحتمل جدا أن يجســد أفكارا من طراز قديم حول التمثل والاستبعاد بدلا من نماذج أحدث للمواطنة متعددة الثقافات. (من الجدير بالملاحظــة من هذه الزاويــة أنه لا توجد دولة مــن دول الاتحاد صادقت وأقــرت اتفاقية الأمم المتحــدة العام 1990 لحقوق العمــال المهاجرين)، كما أن هناك أيضا صعوبات سياســية تواجه اقتراح صياغة ميثاق حقوق جماعات الغجر [61].

ويبدو نتيجة لذلك أن الطريق العملي الوحيد الذي يمكن اتباعه لتوسيع نطاق الحماية الدولية لتشمل جماعات الغجر أو المهاجرين إنما يكون من الباب الخلفي، أي بجعلها مناسبة للخطة الموجودة من قبل لحماية الأقليات في أوروبا، والموجهة أساسا إلى فئة الأقليات القومية، ما دام أنه من غير الواقعي أن نتوقع تبني أي بنود جديدة بشأن حقوق الأقليات في المستقبل المنظور، ولما كان إطار العمل الأوروبي الوحيد الموجود لحقوق الأقلية موجها إلى الأقليات القومية، فعلى أي جماعة تريد أن تُحمى أن تجد طريقا يؤهلها لكي تكون أقلية قومية، وكثيرا ما يقال إنه فيما يتعلق بأولئك الذين يمسكون بالمطرقة فقط، فإن كل شيء يبدو كأنه مسمار. وبالمثل، إذا كانت الأداة الوحيدة لحماية الأقليات في أوروبا تستهدف الأقليات القومية، فسوف تبدو عندئذ كل أقلية كأنها أقلية قومية.

في ظل هذه الظروف، فإن قرار تحويل الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (FCNM) إلى وثيقة عامة لحقوق الأقلية العرقية عمل مفهوم له ما يبرره، بل ربما كان أمرا محتوما، قد يكون الطريقة الوحيدة ليشمل الاعتراف والمراقبة الجماعات الضعيفة التي لا تغطيها المعايير الدولية لحقوق الأقلية، لكن إذا كان ذلك هو حقا الطريق الذي تسلكه أوروبا، فإن علينا أن نعرف أن لذلك ثمنا، فأول خسارة هي الهدف الأصلي والشجاع لتطوير معايير حقوق الأقلية التي تتعامل مع الجماعات العرقية القومية، والتجربة الجسورة لتشكيل معايير دولية توجه إلى هذه الجماعات، وتكون قادرة على حل النزاع العرقي القومي المحتمل، قد تم التخلي عنها، وكما ذكرت فيما سبق فإن تطوير مثل هذه المعايير كان سوف يغدو إسهاما ضخما لنظرية وممارسة حقوق الأقليات، ليس بالنسبة إلى أوروبا، بل للعالم بصفة عامة بالنظر إلى شيوع المنازعات العرقية القومية.

لكن ليست الأقليات القومية التقليدية هي وحدها التي سوف تدفع الثمن، كواحدة من التجارب الأولى لتطوير معايير موجهة، وكان يمكن للاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية أن تستخدم نقطة

انطـــلاق لتطوير معايير موجهة أخرى في أوروبـــا، مثل معايير من أجل جماعة الغجر أو المهاجرين، وتشـــجيع المحاولات لتشكل معايير موجهة في مناطق أخرى من العالم، وكان من الممكن أن تحقق ســـابقة لصلابة ومشـــروعية الاستراتيجية الموجهة على المستوى الدولي، وتساعد كذلك في نشـــر منطق الجماعة المتمايزة في التعددية الثقافية الليبرالية على نحو أكثر عمومية.

أنـــا لا أعرف هل هذا النوع مـــن التوجيه المتعدد للأقليات القومية - جماعـــات الغجر والمهاجرين - يكون (أو كان) خيارا واقعيا لأوروبا، فلكي يكون قابلا للبقاء كان سيحتاج إلى جهود أكثر تنظيما لتنسيق اقتراحات مختلفـــة لتنمية المعايير الموجهة، في الوقـــت الحالي ظهرت الاقتراحات بمعاييـــر موجهة بطريقة خاصة، في هيئات أوروبية مختلفة، وفي أوقات مختلفة، غالبا كالاســـتجابة لأزمات محددة، أو رد فعل لأزمة معينة، ولم يكن ثمـــة محاولة لجمع هـــذه المقترحات المختلفة معا، ثـــم نعود خطوة إلى الوراء ونســـأل: ما الـــذي يمكن أن يعنيه تبني اســـتراتيجية متعددة التوجهـــات؟ وكيف يمكن لأشـــكال مختلفة من التوجه أن تعمل معا كجزء من إطار عمل أكبر للمعايير الأوروبية؟ وربما لم تتوافر ببساطة الظروف السياسية لتلك الممارسة.

لكـــن من المدهش أن نرى المدافعين والخبراء في شـــبكة سياســـة حقوق الأقلية الأوروبية يتخلون بســـرعة عن مشـــروع تطوير معايير موجهة، سواء بالنسبة إلى الأقليات القومية الغجر أو المهاجرين [62]، والواقع أنه بعيدا عن الدفاع عن مشروعية المعايير الموجهة وضرورتها، فإن كثيرا من هؤلاء الخبراء والمدافعين قد دافعوا عن التحول إلى منظور شامل بالقول إنه من «التعسف» الإصـــرار على اجتياز الجماعـــات بعض الاختيارات للحضـــور التاريخي أو الاســـتقرار الإقليمي من أجل أن تؤهل كـ «أقليات قومية»، وبواسطة الإشارة إلى ان تعريفا أكثر شمولية هو في الواقع أكثر إنصافا أو شرعية بطبيعته.

وفي رأيي أن ذلك خطأ فادح، فكما رأينا في الفصل الثالث فإن منطق التعددية الثقافية الليبرالية يعلق أهمية كبيرة على وقائع التاريخ والأرض. عبـــر الأنظمة الديموقراطية الغربية، اختلفت السياســـات المتبناة لأقليات

أرض الوطــن القديمة عن تلك المتبناة من أجل الأقليات المهاجرة الجديدة، وكمــا لاحظ بيري كيلر Perry Keller فإن «التمييزات بين حقوق الأقليات التقليديــة والأقليات المهاجرة إنما توجد في قوانين وسياســات كل الدول الأوروبية تقريبا» (كيلر العــام 1998، ص43)، وتركيز الاتفاقية الإطارية الأصلي على الأقليات القومية التقليدية كان ببســاطة يتبع هذه الممارســة الثابتة للديموقراطيات الغربية.

وقــد يكون مــن الملائم، في ظــل الظروف السياســية الســائدة، أن نتخلــى عن الهدف الأصلــي لتطوير المعايير الموجهــة، وأن نركز بدلا من ذلك على تدعيم اســتراتيجية حقوق عامة. لكن لو تم ذلك، فمن المهم أن يكون واضحا أن تلك في الواقع مســألة ملاءمة سياســية، وليست جحدا لمشــروعية المعايير الموجهة. وقد يكون التحول إلى استراتيجية عامة أكثر الطــرق ملاءمة لتغطيــة جماعات لا تكون محمية مــن دونها، لكن ينبغي ألا يســاء فهمها أو تفســيرها كحكم بأن هناك شيئا تعسفيا بالاستهداف أو التوجــه بحد ذاتــه. بل على العكس، من المهــم أن نصر على أن منطق التعددية الثقافية الليبرالية يتطلب حقوقا متمايزة للجماعة، حتى إذا كان إطار العمل السائد للمعايير الأوروبية، لأسباب سياسية عارضة، لا يعكس هــذه الحقيقة، وإلا فإن الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية يمكن أن تستغل من قبل الممثلين السياسيين في بعض الدول كأساس لرفض أي مــن - أو كل - قضايــا الأقليات التي تقوم على أســاس التاريخ والأرض، وتصبح بالتالي عقبة أمام انتشــار منطق تمايــز الجماعات في التعددية الثقافية الليبرالية، بدلا من أن تكون وســيلة له. والواقع أن في استطاعتنا أن نرى بالفعل أمثلة لسوء الفهم هذا [63].

في اعتقادي أن المنظمات الأوروبية وشــبكات سياستها تركت نفسها عرضة لســوء التأويل المحتمل هذا، وأنا أقول «ســوء تأويل» لأنني أعتقد أن التحول من منظور موجه إلى منظور عام يتم أساســا لأســباب نفعية، ولــم يكن ناتجا من معارضة مبدئية للتوجه بحد ذاته، وأن معظم الخبراء والمدافعين لم يقصدوا تفنيد شــرعية المعاييــر الموجهة، لكن لابد لي من الاعتــراف بأن هناك بعض الممثلين السياســيين المؤثرين داخل شــبكات

السياســـة تلك ممن يرفضون بالفعل مشـــروعية الحقوق الموجهة مبدئيا، أو يرفضون على الأقل شـــرعية الحقوق المســـتهدفة القائمة على دعاوى التاريـــخ والأرض، والواقع أن البعض يذهب إلى أن الســـبب الكامن وراء النزاعـــات العرقية في مناطق ما بعد الشـــيوعية هـــو تحديدا حقيقة أن الهويات العرقية ترتبط بالأرض من خلال أفكار «أرض الوطن» أو «الأرض التقليديـــة» للجماعة. ولقد قيل إن «هويـــات الأرض والدم» هذه تضرب بجذورهـــا في المنازعـــات العرقية العنيفة في البلقان والقوقاز، وليســـت المشـــكلة أن الدول قد أســـاءت إدارة المطالب المتنافســـة على الأرض، بل حقيقـــة أن الجماعات العرقية قد شـــكلت مطالبها وهوياتها بلغة التاريخ والأرض، وبناء على هـــذه النظرة فإن الهدف من الجهود الأوروبية ينبغي أن يكون كســـر هذه الرابطة عن طريق تنمية حقوق الأقلية الشـــاملة التي لا تشـــير أدنى إشـــارة إلى التاريخ أو الأرض، وذلك مثل النماذج المختلفة من حقوق الأقليات والجنســـية متعددة الثقافة التي لا تعتمد على الأرض، وبأســـلوب آخر فعلى المعايير الأوروبية أن تتمســـك بحقـــوق أقلية عامة، لكـــن عليهـــا أن تقاوم أي تنـــازلات تتعلق بقومية الأقليـــة عن طريق عدم الاعتراف إلا بمطالب الأقليـــات غير الإقليمية وغير القومية (انظر مثلا نمني Nimni العام 2005) [64].

والتحول بالنســـبة إلى هؤلاء الممثلين من حقوق الأقلية القومية الموجهة إلى اســـتراتيجية عامة ليس مجـــرد تراجع تكتيكي أو اســـتجابة ملائمة للضرورات السياسية، بل هو مسألة مبدأ، والواقع أن بعض هؤلاء المحللين ربمـــا فضل حذف فئـــة «الأقلية القوميـــة» تماما مـــن الأدوات الأوروبية القانونية، إذا ســـلمنا بـــأن المصطلح ارتبط من الناحيـــة التقليدية بأفكار الأرض والاســـتقرار التاريخـــي [65]، لكـــن مادام أنه ســـيكون من الصعب الآن اســـتبعاد مصطلح الأقلية القومية من الاستخدام الأوروبي، فإن ثاني أفضـــل خيار هو إعادة تعريف المصطلح لتقليـــل أي تلميح بأهمية التاريخ والأرض، وذلك في الواقع، بالنسبة إلى بعض الناس، أحد الدوافع لتوسيع فئة الأقلية القومية لتشـــمل كل الجماعات العرقية الثقافية، ومن ضمنها جماعات المهاجرين. وهذا التوســـع لا يدفعه الهدف الإنســـاني إلى توسيع

الحماية لتشمل الجماعات الضعيفة فقط، لكن أيضا بواسطة الهدف الأيديولوجي لتقويض الفكرة الأساسية لحقوق الأقلية «القومية» المتأصلة في التاريخ والأرض.

والواقع أن هناك نسخا مختلفة من هذه الحجة، فعند بعض الناس أن تلك الحاجة إلى الابتعاد عن المنطلقات الإقليمية هي خاصة بمنطقة ما بعد الشيوعية، نظرا إلى تاريخها الفريد من الإمبراطوريات والحدود المتغيرة، ولا ينطبق على النماذج الحالية للحكم الذاتي الإقليمي للأقليات القومية في الغرب، أو على السكان الأصليين حول العالم، لكن بالنسبة إلى الآخرين فإن فكرة فصل العرقية عن الإقليم قدمت كمثل أعلى بصفة عامة، وكمنظور يتسق مع أفكار ما بعد الحداثة عن الحركة، والعولمة، والهويات المتعددة، المرنة، والمهجنة، وعلى الرغم من أن ذلك نادرا ما يكون واضحا فإن المضمون هو أن الأقليات القومية في الغرب متخلفة إذا استمرت في ربط التكيف الخاص بهويتها بمشروعات الحكم الذاتي الإقليمي، وأن الأنظمة الديموقراطية الغربية رجعية في قبولها تلك المطالب العرقية القومية، وأن المنظمات الغربية ينبغي أن تضغط على الأنظمة الديموقراطية الغربية لكي تتخلى عن هذه الأشكال للحكم الذاتي الإقليمي لمصلحة منطلقات غير إقليمية.

هذه الفكرة التي تقول إنه ينبغي علينا أن نجرد هويات ومطالب جماعات الدول الفرعية القومية من الإقليمية والقومية، هي فكرة مألوفة في المناقشات الأكاديمية والعامة حول حقوق الأقليات، يطرحها رجالات الدولة والجمهوريون وأنصار العالمية الليبرالية على حد سواء، لكني أعتقد أن ذلك كله غير واقعي تماما، وكما رأينا في الفصل الثالث فإن ذلك على وجه التحديد هو ما حاولت الأنظمة الديموقراطية الغربية أن تقوم به وفشلت في أن تفعله في الماضي، والتحول إلى النظام الفدرالي متعدد القوميات لم يظهر إلا عندما تخلت الدول الغربية عن هذه المساعي لتجريد أقلياتها الفرعية من الإقليمية والقومية، وقبلت إمكان دوام ومشروعية الطموحات القومية للأقليات التي ترتبط بالتاريخ والأرض، وهذا جانب محوري لتطور منطق التعددية الثقافية الليبرالية.

على أي حال، فإن هذه المعارضة الأيديولوجية للمطالب القومية للأقلية من الواضح أنها لا تمثل وجهة النظر المسيطرة في المنظمات الأوروبية، حيث كان الباعث الأول لهذه المنظمات، كما سبق أن رأينا، هو تشجيع النماذج الغربية للحكم الذاتي الإقليمي بوصفها أفضل ممارسة، وكما سنرى بعد قليل، فإن هذه المنظمات تستمر في مساندة تلك النماذج في كثير من تدخلاتها في الحالات الخاصة في بلاد ما بعد الشيوعية. وأكثر من ذلك، لا يوجد أحد، على حد علمي، اقترح بشكل جاد أنه ينبغي على المنظمات الأوروبية أن تسعى إلى نبذ الأشكال القائمة الحالية للنظام الفدرالي متعدد القوميات في الغرب، على الرغم من أنها مغروسة بوضوح في الأيديولوجيات القومية القائمة على مطالب الاستقرار التاريخي والأرض التقليدية، وليس هناك دليل على أن المنظمات الأوروبية خلال تحولها من الاستراتيجية الموجهة إلى الاستراتيجية الشاملة استهدفت تقديم معارضة مبدئية لفكرة المطالبات المتمايزة على مستوى الجماعات القائمة على التاريخ والأرض.

ومع ذلك، فإن الحضور القوي للصوت المعارض للتوجه داخل المنظمات الأوروبية خلق ارتباكا ملحوظا حول ما تقوم به هذه المنظمات، والسبب الذي يجعلها تقوم به. وظهر إجماع قوي على أنه من غير المتوقع أن تتبنى دول ما بعد الشيوعية نماذج غربية للنظام الفدرالي متعدد القوميات، وأن المعايير الأوروبية ينبغي أن تفوض النماذج الضعيفة، وغير الإقليمية لحقوق الأقلية فقط، مثل تلك الموجودة في الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (FCNM). ومع ذلك، فهذا الإجماع الواضح يخفي تحته اختلافات كبيرة وراء المنطق الكامن، وبالنسبة إلى بعض الناس فإن هذا القرار هو ضرورة مؤسفة، حيث ترفض أو تؤجل أكثر الأشكال تقدمية لحقوق الأقلية التي طُورت في الغرب من أجل استيعاب المخاوف نفسها حول «الأمن القومي» و«الأقليات غير الموالية» التي سيطرت على مناقشات القرن التاسع عشر. وبالنسبة إلى هؤلاء، من المهم الإبقاء على أفكار الحكم الذاتي في مناطق ما بعد الشيوعية حية، حتى لو كانت مجرد هدف طويل المدى، والدفاع عن شرعية المعايير الموجهة القائمة على التاريخ

والأرض [66]. ومع ذلك، فهناك آخرون، رغبة منهم في استخراج ميزة من الضرورة، يذهبون إلى أن هذا القرار بالتحول إلى حقوق أقلية عامة غير إقليمية هو قرار تقدمي يعكس استعداد القرن الحادي والعشرين للتحرك فيما وراء القيود العقلية المفروضة من أيديولوجيات القرن التاسع عشر القومية التي تربط بين العرقية والإقليم. وبالنسبة إليهم، فقد حان الوقت للتخلص من الأفكار الرجعية عن الحكم الذاتي الإقليمي وحقوق الأقلية القومية الموجهة إلى الأبد.

وأيا ما كانت الأسباب الكامنة، فإن النتيجة التي لا خلاف عليها هي التحول الهائل في طبيعة المعايير الأوروبية لحقوق الأقلية وهدفها. في الذكرى السنوية الخامسة للبدء بالعمل في الاتفاقية الإطارية، نظم المجلس الأوروبي مؤتمرا بعنوان «ملء الإطار»، احتفالا بتطوير معايير حقوق الأقليات تدريجيا طوال فترة الاتفاقية (ويلر 2003). ورأيي الخاص، في المقابل، هو أن الأهداف الأصلية للاتفاقية قد تم التخلي عنها أساسا، أما المعايير الناتجة فلا هي مؤثرة في حل الموضوعات الملحة في النزاع العرقي المضطرب ولا هي تساعد في تشكيل وتنظيم المنطق طويل المدى للتعددية الثقافية الليبرالية.

وكما قلت مرارا، فإن القرار الذي اتخذته المنظمات الأوروبية بصدد كيفية تشكيل وتفسير الاتفاقية كان قرارا مفهوما، برغماتيا، بل ربما حتميا، غير أن النتيجة هي أن التجربة الجريئة في تطوير معايير حقوق الأقلية أصبحت على حافة الانهيار. والواقع أننا قد وصلنا تقريبا إلى اكتمال الدائرة للتجربة الأوروبية في تشكيل حقوق الأقليات، فالجهود الأوروبية لإقامة معايير حقوق الأقلية بدأت من افتراض أن منظور المادة «27» لحقوق الأقليات العامة كان بالغ الضعف لمعالجة أنواع الموضوعات التي يقوم عليها النزاع العرقي السياسي في أوروبا ما بعد الشيوعية، من ناحية لأنه لا يعترف إلا بحقوق الأقلية الشائعة بين كل الجماعات، مهما كانت كبيرة أو صغيرة، قديمة أو جديدة، متمركزة أو مشتتة. وبعد تجربة خمسة عشر عاما مذهلة، وإن كانت معيبة، في تطوير حقوق مستهدفة للأقليات، يبدو أننا نعود إلى حيث بدأنا.

من «المعايير» و«المقاييس» إلى منع النزاع أو حله

يبـــدو إذن أنه لا واحدة من الاســـتراتيجيتين اللتين درســـناهما حتى هذه اللحظة قد واجهت المشـــكلة التي ألهمت في الأصل الفعل الأوروبي حـــول قضايا الأقلية بفاعلية - أعني المخاوف بشـــأن آثار النزاع العرقي المزعزعة للاســـتقرار في بلاد ما بعد الشيوعية - إن استراتيجية تعميم أفضل الممارســـات الغربية تجاهلت، على نحو ساذج، حقيقة أن الظروف الكامنـــة المطلوبة لتبني الممارســـات لم تكن موجودة فـــي جزء كبير من المنطقة، واستراتيجية صياغة المعايير القانونية لم تواجه القضايا الفعلية الملحة للصراعات.

إذن، مـــا الذي قامت به المنظمـــات الأوروبية لمنع واحتـــواء المنازعات القومية العرقية المزعزعة للاســـتقرار؟ كما أشـــرت سابقا فإن المنازعات العرقيـــة القومية في فتـــرة ما بعد العام 1989 هددت بتقويض الســـلام والاستقرار الإقليمي، وبآثار جانبية على البلدان المجاورة، إن قرار المجتمع الدولي لعمل شـــيء ما بالنســـبة إلى قضايا الأقليات قد قدم على أساس الحاجـــة، بل والواجب، لحماية أوروبا ضد تلك النزعات العرقية المحتملة، وإذا فشلت الاستراتيجيتان الأوليان في هذا الشأن فما الذي تم فعله؟

الجـــواب كما ألمحت منذ قليل، كان الانخـــراط في تداخلات خاصة بـــكل بلد، وفي كثير من البلاد التي تعيش تجربة النزاع العرقي العنيف، أو حيث يبدو هذا النزاع وشـــيكا، فإن المنظمـــات الأوروبية تتدخل على نحو فعال في المفاوضات التي تتوسط بها بين الحكومات وقادة الأقليات، وتقديم اقتراحـــات للطريقة التي ينبغي بها حـــل المنازعات، والواقع أن المنظمات الأوروبية في بعض الحالات قد اســـتنتجت بنود الحل الممكن، وضغطت على كل من الدول وقادة الأقليات لقبول مســـودات الاتفاقيات الغربية تلك [67].

فالمنظمات الأوروبية على سبيل المثال أدت دورا أساسيا في صياغة بنود اتفاقية أوهريد في مقدونيا، التي منحت مكانة ووضعا للغة الرســـمية وقوى محلية أكبر للأقلية الألبانية التي لا تستقر في مكان، وبعد ذلك ضغطت على الحكومة لتقبلها (وقد قبلتها الحكومة للحفاظ على مســـاندة الناتو NATO

العسكرية)[68]، ولقد ساعدت المنظمات الغربية أيضا في كتابة مسودة اتفاقية دايتون في البوسنة وابتكار بنية للحكم الذاتي الإقليمي ومشاركة مسلمي البوسنة والصرب والكروات في السلطة، ثم ضغطت بعد ذلك على الأطراف لقبولها (ولقد قبلتها من أجل تجنب عقوبة الناتو العسكرية). وهناك مثال آخر، على الرغم من أنه ليس من دول ما بعد الشيوعية، هو من قبرص، حيث صاغت الأمم المتحدة دستورا جديدا (خطة أنان Annan Plan) بالتعاون مع المنظمات الأوروبية باقتراح نظام فدرالي، وتقاسم دستوري للسلطة للتغلب على النزاع القائم منذ فترة طويلة بين الأغلبية اليونانية والأقلية التركية (على الرغم من الضغط الهائل من الاتحاد الأوروبي فقد رفضت هذه المسودة من الأغلبية التركية في استفتاء شعبي).

ولقد كانت المنظمات الأوروبية في جميع هذه الحالات مشغولة بنشاط في إعداد مسودات الاتفاقيات لحل صراعات الماضي العنيفة (قبرص)، والصراعات العنيفة المستمرة (البوسنة)، أو الصراعات العنيفة المحتملة (مقدونيا)، وفي كل حالة من هذه الحالات أدرجت ضمانات جوهرية لحقوق الأقليات، والحد الأدنى من المعايير القانونية الأوروبية لحقوق الأقليات مثل الاتفاقية الإطارية، لأن تلك الشروط لحقوق تتعامل مع كل حالة خاصة على حدة، ولا تقوم على المعايير الشاملة لأوروبا بأسرها، فليس ثمة اتساق في المنظور عبر البلدان المختلفة، وهذه التدخلات الخاصة بالبلدان المختلفة ليست مستمدة من أي مجموعة مشتركة من المعايير، فليس هناك معيار واضح لتفسير مصادقة المنظمات الأوروبية على وضع اللغة الرسمية لبعض الجماعات دون غيرها، أو مساندتها للحكم الذاتي الإقليمي في بعض البلاد دون بعضها الآخر.

وليس ثمة ما يدهش في أن تتعرض المنظمات الأوروبية للنقد لطبيعة توصياتها المتناقضة، والتعسفية، والتي لا تقوم على مبدأ. وكما لاحظ النقاد، فإن توصيات الاتحاد الأوروبي الخاصة ببلد ما «لم تنتج أي معايير متماسكة لحقوق الأقليات» (شويلنس العام 2005، ص23). والواقع أنها «برهنت على استعدادها لاتباع أي إجراء سياسي لكي تحقق الاستقرار» (جونسون 2006، ص51).

وفي اعتقادي أن هذا المظهر للتعسف وللتناقض من المحتمل أن يكون مضللا، فهناك نوع من المنطق الذي وجه باتساق هذه التدخلات الخاصة، ولسوء الطالع، لم يكن منطق التعددية الثقافية الليبرالية، بل منطق الأمن، وكما سنرى فإن منطق الأمن يولد بذاته مجموعة من المعضلات.

والواقع أن المنظمات الأوروبية قد راقبت بطريقة نسقية بلدان ما بعد الشيوعية من خلال مسارين متوازيين، أحدهما يختص بالمعايير الدولية والآخر يتعلق بالأمن الإقليمي، وكما رأينا في القسم السابق فإن المنظمات الأوروبية قد أعدت عددا من الهيئات لمراقبة إذعان بلاد ما بعد الشيوعية لمعايير حقوق الأقليات الدولية. لكنها أيضا راقبت، في الوقت نفسه، هذه البلاد لتقدر ما إذا كانت تشكل تهديدا للسلام والأمن الإقليميين، وبالتحديد تحاول أن تتعرف على هذه الحالات التي قد تؤدي فيها أوضاع ومعاملة الأقليات إلى آثار جانبية مزعزعة للاستقرار، وهذا المسار المتوازي للمراقبة الأمنية قد نظم أساسا من خلال منظمة الأمن والتعاون في أوروبا O.S.C.E، بما في ذلك مكتب المفوض الأعلى للأقليات القومية، والواقع أن عمل المفوض الأعلى يتحدد بوضوح على أنه جزء من «السلة الأمنية» لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا O.S.C.E، التي تقع على عاتقها مهمة التحذير المبكر حول التهديدات المحتملة للأمن الإقليمي، ووضع توصيات يمكن أن تقضي على هذه التهديدات، ويقع الناتو NATO (حلف شمال الأطلنطي) وراء منظمة الأمن والتعاون في أوروبا O.S.C.E، بتفويضه الأمني، وسلطته للتدخل العسكري إذا لزم الأمر، كما رأينا في البوسنة وكوسوفو.

ونحن باختصار لدينا عمليتان متوازيتان لـ «تدويل» علاقات الدولة بالأقلية في أوروبا، الأولى مراقبة دول ما بعد الشيوعية من حيث إذعانها لمعايير حقوق الأقلية (وهو ما يمكننا أن نطلق عليه «مسار الحقوق القانونية»)، والعملية الثانية مراقبة دول ما بعد الشيوعية من حيث تهديداتها المحتملة للاستقرار الإقليمي [69].

والواقــع أن مســـار الأمن كان دائمـــا أكثر أهمية من مســـار الحقوق القانونية في تحديد التداخلات الفعلية في دول ما بعد الشـــيوعية، وأكثر الحالات أهمية وشـــهرة للتدخلات الغربية فـــي قضايا الأقلية في دول ما بعد الشـــيوعية تقوم على حســـابات متعلقة بكيفية المحافظة على الأمن، وليس على كيفية التمســـك بمعايير عامة مثـــل الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية [70].

ولننظر إلى الطريقة التي تتدخل بها المنظمات الغربية في أكبر حالات العنف العرقي في أوروبا ما بعد الشـــيوعية، فمثلا في مولدوفيا وجورجيا وأذربيجان وكوســـوفو والبوسنة ومقدونيا، وفي كل حالة من هذه الحالات دفعت المنظمـــات الغربية دول ما بعد الشـــيوعية للذهاب إلى ما هو أكثر مـــن متطلبات الاتفاقية الإطاريـــة لحماية الأقليـــات القومية (FCNM). فقد دفعت الدول إلى قبول شـــكل من أشكال الحكم الذاتي الإقليمي (في مولدوفيا، جورجيا، أذربيجان وكوسوفو) أو/و شكل ما من أشكال مشاركة السلطة ووضع اللغة الرسمية (في مقدونيا والبوسنة).

باختصار، في الســـياقات التـــي ظهرت فيها بالفعـــل نزاعات عرقية، اعترفت المنظمـــات الغربية بأن الاتفاقية الإطاريـــة قليلة الفائدة في حل النزاعات، وأن المطلوب هو شـــكل من أشـــكال الاشـــتراك في الســـلطة. والشـــكل الدقيق لهذا الاشتراك في السلطة قد حُدِّد عن طريق مجموعة مـــن العوامل الموجودة في الســـياق، ليس أقلها التوازن العســـكري الفعلي للقوة بين الفصائل المتنازعة، وإذا ســـلمنا بأن دافع الغرب هو حماية الأمن الإقليمـــي، فإن تدخله يتطلب تقديرا دقيقا لاحتمال التهديد الذي يثار من قبل عوامل مختلفة، وتقديم توصياته تبعا لذلك. بعبارة أخرى، تدخل مبني على سياســـة واقعية، وليس على أي تصور مبدئي قائم على العلاقات بين الدولة والأقلية.

ولمســـار الأمن عدد من نقاط الجذب كوسيلة للتعامل مع قضايا التعدد العرقي. فهو يســـمح بدرجة عالية من المرونة والحساســـية للســـياق عند وضـــع التوصيات لبلاد معينة، وربما بدا ذلك عند بعض النقاد دليلا على التعســـف وعدم الاتساق أو التناقض، لكن يمكن بدلا من ذلك أن يُرى على

أنــه أمر صحــي واعتراف لا مندوحة عنه بالتعقيــد، وفي بعض الحالات قــد توظف هذه المرونة للمطالبة بإصلاحات تتجــاوز الاتفاقية الإطارية، كما في الحالات التي ذكرتها. ولكنه قد يســمح كذلك باحتمال أن تستثني المنظمات الأوروبيــة بلدانا معينة من متطلبات الاتفاقية الإطارية، إذا كان ذلك سيعزز الأمن. وعلى سبيل المثال، في حالة بلغاريا، فإن الدستور الحالي (على غرار الدســتور الفرنسي) من المؤكد أنه ينتهك في الأغلب الاتفاقية الإطارية مــادام ينكر وجود الأقليات ويمنع الأحزاب السياســية العرقية. غيــر أن الأقلية التركية في بلغاريا لم تبد أي علامة من علامات الضجر، من ناحية لأن الشــروط الدســتورية لم تفرض بشــكل صارم، والواقع أنه كثيــرا ما ينظر إلى بلغاريا كواحدة من الأمثلة الإيجابية للعلاقات العرقية غيــر المتصارعة في البلقــان [71]، وفي ظل هذه الظروف قررت المنظمات الأوروبية التي تعمل داخل المســار الأمني أن تدع الفتنة نائمة فلا تضغط على بلغاريا لإصلاح دســتورها وفقــا للاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (FCNM).

نظرا إلى مرونة هذا المسار وقابليته للتكيف، فإن بعض المحللين نظروا إليه على أنه أفضل من الاعتماد على مسار الحقوق القانونية. والواقع أن بعض الناس ســوف يذهبون إلى أن مسار الحقوق القانونية ينبغي التخلي عنه، لاسيما إذا عرفنا الصعوبات السياسية والمفاهيمية التي تواجهنا في صياغة الحقوق القانونية، فإذا لم تكن ثمة طريقة عملية لتأســيس معايير دولية مؤثرة لحقوق الأقليات، ســواء كحق عام لتمتع المرء بثقافته، أو حق مستهدف لتقرير المصير الداخلي، فلماذا لا نتخلى عن فكرة مسار الحقوق القانونية في حين نحافظ على قدرة التدخل في أوروبا ما بعد الشــيوعية على أساس اعتبارات أمنية؟!

وأنا أشــك في أن هناك بعض قادة المنظمات الأوروبية الذين شــعروا بالندم لتأسيس مسار الحقوق القانونية في أوائل تسعينيات القرن الماضي، الذين قد يرغبون الآن في التراجع عنه. على أي حال، فإن الاتحاد الأوروبي وحلف الناتو (NATO) قد بقيا على قيد الحياة وازدهرا من دون الاهتمام بحقــوق الأقلية [72]، فلم لا يعاد النظر في قرار جعل حقوق الأقلية واحدة

من القيم الأساسية للنظام الأوروبي؟ وفضلا عن ذلك - كما سبق أن رأينا - فإن القرار الأصلي في أوائل تسعينيات القرن الماضي بتطوير معايير قانونية كان يقوم على أساس توقع خاطئ حول احتمال خروج النزاع العرقي على حدود السيطرة. ولقد أصبح واضحا منذ ذلك الحين أن العنف العرقي ظاهرة محلية في أوروبا ما بعد الشيوعية، وأن توقعات حدوث العنف في دول مثل سلوفاكيا أو إستونيا منعدمة في المستقبل القريب، ولذلك من غير الضروري مراقبة ما إذا كانت هذه البلاد تعامل أقلياتها طبقا لما يسمى بالمعايير الأوروبية (73).

ومن المؤكد أن الملاحظين الغربيين قد لا يقبلون بعض السياسات التي تبنتها هذه البلاد لو كان الأمر بأيديهم، لكن من غير المحتمل أن يؤدي تبنيها إلى العنف وعدم الاستقرار الإقليمي. قد تجرب بعض بلدان ما بعد الشيوعية سياسات تمثُّل أو اندماج عنيفة، لكن لو حدث ذلك فإن هذه السياسات سوف تفشل بشكل مؤكد، وفي النهاية سوف يظهر إجماع محلي على سياسة أكثر ليبرالية. وهذا ما حدث في الغرب، وليس هناك أي سبب يجعلنا نفترض أن ذلك لن يحدث أو لا يمكن أن يحدث في الشرق، وفضلا عن ذلك فإن الأكثر احتمالا أن تُستوعب السياسات الليبرالية على أنها مشروعة، وبالتالي باقية، إذا نشأت من هذه الأنواع من العمليات المحلية بدلا من أن تفرض من الخارج.

ونظرا إلى هذه الأسباب، اقترح بعض المحللين أن يتوقف الضغط على بلاد ما بعد الشيوعية لتمتثل للمعايير الدولية لحقوق الأقليات (74). ومع ذلك فأنا أشك في أن يكون ذلك التراجع ممكنا، وكما ذكرت من قبل، فإن أفكار حقوق الأقليات أصبحت الآن موجودة في مؤسسات على مستويات مختلفة عديدة في أوروبا، وسوف يكون من الصعب التخلص منها.

وفضلا عن ذلك، فإن المسار الأمني، وحده، يولد عددا من البواعث الضالة والعواقب غير المقصودة، وعلى وجه الخصوص فإن للمسار الأمني ميلا جامحا لمكافأة الدولة على تشددها، والأقلية على تحفزها. فهو يمنح الدولة باعثا لاختراع الإشاعات حول تلاعب الدولة القريبة

بالأقليـــة أو المبالغة فيها، وذلك لكي تفرض ادعاء أن الأقلية ليس لديها ولاء (أو أنها تخون الدولة) وأن اتساع حقوق الأقليات سوف يعرض أمن الدولة للخطر، كما أنه يمنح الأقلية الحافز للتهديد بالعنف أو، ببساطة، الاستيلاء على الســلطة، بما أنها الطريقة الوحيدة لكي توصل شكواها وتظلمها إلى أســماع المنظمات الدولية التي تراقب التهديدات الأمنية، فمجرد أنها تعامل بطريقة ظالمة غير عادلة لا يكفي لجذب انتباه الغرب داخل المســار الأمني، إلا إذا كان مدعوما بتهديد خطير قادر على هدم استقرار الحكومات والأقاليم [75].

وانظر على ســبيل المثال إلى منظور منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) للحكم الذاتي الإقليمي، كما سبق أن رأينا، بعد توصيتها المبدئية للحكم الذاتي الإقليمي عام 1990، فإن المنظمة تحولت نحو إحباط الحكم الذاتي الإقليمي، ونصحت، بهمة، عدة أقليات بأن تتخلى عن مطالب الحكم الذاتي الخاصة بها، بمن في ذلك المجريون في ســلوفاكيا، بيد أن منظمة الأمن والتعاون قد ساندت الحكم الذاتي في عدة بلاد أخرى، بما في ذلك أوكرانيــا (للقرم)، مولدوفيا (لقوقازيا وترانزنســتريا)، جورجيا (لأبخازيا وأوســيتيا)، وأذربيجان (بالنسبة إلى نغورنو - كاراباخ)، وصربيا (بالنسبة إلى كوســوفو). ما الذي يفسر هذا التنوع والاختلاف؟ تقول منظمة الأمن والتعــاون في أوروبا إن الحــالات الأخيرة «اســتثنائية» أو «غير مألوفة» (زاغمــان 1997، ص253 رقم 84، ثيو 2003، ص132)، لكن ما يمكنني أن أقوله هو أن الطريقة الوحيدة التي تكون فيها هذه الحالات اســتثنائية هي الحالات التي تقبض فيها الأقلية على الســلطة بطريقة غير دستورية ومن دون رضا الدولة [76]. وحينما اســتولت الأقليات على الســلطة بهذه الطريقة، فإن الدولة لم تستطع سوى إلغاء الحكم الذاتي عن طريق إرسال الجيش وتبدأ حرب أهلية، ولأســباب واضحة فإن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا لا تشــجع هذا الخيار العســكري، وتوصي بدلا منه بأنه ينبغي علــى الدول أن تتفــاوض على الحكم الذاتي مع الأقلية، وأن تقبل شــكلا ما من أشــكال النظام الفدرالي أو الاتحــادي الذي يعترف قانونيا بالواقع الموجود على الأرض، ومن ثم فإن المفوض الأعلى للأقليات القومية أوصى

بأنه سوف يكون من الخطر على أوكرانيا أن تحاول إلغاء نظام الحكم الذاتي القائم للعرقية الروسية (بطريقة غير مشروعة) في القرم (فان ديرستويل العام 1999، ص26).

في المقابل، كلما سعت الأقلية إلى الحكم الذاتي الإقليمي من خلال وسائل وطرق سلمية وديموقراطية، عن طريق حكم القانون، عارضته منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، على أساس أنه سوف يزيد من التوتر. وطبقا للمفوضية العليا لهذه المنظمة ومراعاة للمخاوف العامة في أوروبا ما بعد الشيوعية من عدم ولاء الأقلية والانفصال، فإن أي حديث عن إعداد أي ترتيبات لحكم ذاتي إقليمي جديد سوف يؤدي إلى زيادة التوترات، لاسيما إذا كانت الأقلية المطالبة بالحكم الذاتي الإقليمي مقيمة على حدود الدولة القريبة، ومن هنا فقد أوصت المفوضية العليا بعدم دفع المجر في سلوفاكيا إلى الحكم الذاتي الإقليمي، نظرا إلى مخاوف سلوفاكيا بصدد استرداد الأرض (فان ديرستويل 1999، ص25).

باختصار، فإن منظور الأمن يكافئ تشدد كلا الجانبين. لو أن أقلية استولت على السلطة، فإن منظمة الأمن والتعاون تكافئها بالضغط على الدولة لقبول شكل «استثنائي» للحكم الذاتي، ولو رفضت الأغلبية حتى مناقشة الحكم الذاتي من أقلية مسالمة ومطيعة للقانون، تكافئها المنظمة بالضغط على الأقليات لكي تكون أكثر «برغماتية»، ويعد ذلك جموحا من وجهة نظر العدالة، لكن يبدو أنه منطق حتمي للمنظور القائم على الأمن، فربما يكون صحيحا من المنظور الأمني أن منح الحكم الذاتي الإقليمي لأقلية تطيع القانون يزيد من التوتر، في حين أن مساندة الحكم الذاتي الإقليمي بعد الاستيلاء عليه بواسطة أقلية مقاتلة يقلل من التوتر.

وبمقدار ما يكون ذلك هو منطق المنطلق الأمني، فإنه ينطوي على نتيجة تتضمن مفارقة تقوض الأمن، فالأمن طويل الأمد يتطلب أن تخفف كل من الدول والأقليات من مطالبها، وتقبل بمفاوضات ديموقراطية، وتسعى إلى تكيفات عادلة ومنصفة، ويتطلب أن تقود العلاقة بين الدولة والأقلية تصورات العدالة والحقوق، ليس فقط بسياسات القوة. وهذا بالطبع ما كان يفترض أن يدعمه مسار الحقوق القانونية ولماذا يجب أن يكمل المسار الأمني الخاص بكل حالة.

والمشـــكلة هي كيف نجعل المسارين المتوازيين للأمن والمعايير القانونية يعملان معا، بدلا من تعارض أهدافهما؟ إننا في حاجة إلى طريقة لتشكيل معايير قانونية تســاعد علــى توضيح لماذا تســتطيع الاقتراحات المحددة للدولة والخاصة بوضع اللغة الرســمية والحكم الذاتي أن تكون امتدادات جائزة وشرعية لهذه المعايير وليســت مجرد امتيازات للقتال. في المقابل، نحن في حاجة إلى أن نجد طريقة لتشــكيل توصيات أمنية محددة الحالة توضــح كيف تظهر هذه التوصيــات من قيم ومبادئ أكثــر عمومية حول التكيف مع التنوع.

وبعض الممثلين الرئيســيين في المناقشات الأوروبية على وعي تام بهذه المشكلة، وخلال فترة رئاسته الطويلة (من 1993 إلى 2001) كان المفوض الأعلى السابق للأقليات القومية ماكس فان ديرستويل Max Van Derstoel منشغلا بالحاجة إلى الربط بين المعايير القانونية الحالية لحقوق الأقليات مع توصيــات الأمن الخاصة بكل دولة [77]، في حــين أن المعايير الحالية كانــت غير كافية للقيام بهــذا الربط، فقد دفع إلى القيام بصياغة معايير جديدة مثل توصيات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) بالنســبة إلى التعليم، واللغة وحقوق المشاركة للأقليات القومية [78].

ومع ذلك، فحتــى مع توصيات منظمة الأمن والتعاون هذه تســتمر المشــكلة، والواقع أنه لا يمكن حلها مادامت المعايير القانونية تصاغ على أنها حقوق عامة للأقلية، وهناك ببســاطة هوة واسعة للغاية بين حقوق الأقليــة العامــة التي صيغت فــي الاتفاقية الإطاريــة لحماية الأقليات القومية (FCNM) وتوصيات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) وأنواع السياسات والمؤسسات المطلوبة لحل النزاعات العرقية السياسية الخطرة أو منعها، وعلى الرغم مما بذله فان دير ستويل من جهود، فإن المقترحــات الخاصة بالبلد التي تبنتها المنظمات الأوروبية بالنســبة إلى وضع اللغة الرســمية والاشتراك في السلطة أو الحكم الذاتي الإقليمي تعكــس بوضــوح منطق الأمن بمكافأتهــا للأقليات التي اســتولت على الســلطة أو هددت بالعنــف، وإحباطها للأقليات التــي اتبعت القواعد الديموقراطية للعبة.

الحق في مشاركة فعالة

في استطاعتنا أن نرى هنا الإحراجات المنطقية باستكشاف الأساليب الرئيسية التي اســتخدمتها المفوضية العليا للأقليات القومية (HCNM) وغيرها للربط بين المســار الأمني ومســار المعايير القانونية، أعني لتأكيد فكرة أن لدى أعضاء الأقليات القومية «الحق في مشاركة فاعلة» في الشؤون العامة، لاســيما في المســائل التي تؤثر فيهم، ويمكن أن نرى هذا المنظور على أنه يقدم مرونة كافية للتكيف مع المخاوف الأمنية قصيرة الأمد، على حين أنه لايزال يقدم إطارا معياريا واضحا يقوم على الحقوق.

إن فكرة المشاركة الفعالة تلك ليست جديدة، فقد كانت موجودة بالفعل في إعلان كوبنهاغن الأصلي في العام 1990 التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE). والواقع أنه كان على أساس هذا المبدأ أن جاء الإعلان بتوصية الحكم الذاتي الإقليمي، وقد تم الدفاع عن الحكم الذاتي للأقلية بوصفه وسيلة جيدة لتحقيق مشاركة فعالة، قد اسقطت الإعلانات الأكثر حداثــة مثل إعلان الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (FCNM) العام 1995 الإشــارة إلى الحكم الذاتي الداخلي لكنها أبقت على الالتزام بالمشاركة الفعالة (في البند رقم «15»)، والواقع أن الإشارات إلى المشاركة الفعالة أصبحت أكثر ظهورا، على ســبيل المثال، أصبحت الموضوع المركزي لمجموعة حديثة مــن التوصيات التي قدمتها منظمــة الأمن والتعاون في أوروبا باسم (توصيات لوند Lund حول المشاركة الفعالة للأقليات القومية، والتي قد تم تبنيها العام 1999).

إن فكــرة الحق في مشــاركة مؤثــرة وفعالة هي فكــرة جذابة لعدة أســباب، لكنها، فيما أعتقد، تعيد إنتاج المشــكلات التــي واجهها إطار العمل الأوروبي الحالي لحقوق الأقليات بدلا من حلها. وأحد الأســباب التــي تجعل هذه الفكــرة جذابة هو أنها تبدو ديموقراطية بشــكل يثير الإعجــاب، فضلا عن ذلك فإنهــا تتجنب المفاهيم الشــكلية للحق في «اســتمتاع المرء بثقافتــه». وهي تعترف بأن الأقليــات لا تريد الحديث بلغتها فقط أو ممارسة ديانتها في حياتها الشخصية فقط، بل هي تريد كذلك المشاركة كمواطنين متساوين في الحياة العامة، الحق في مشاركة

فعالة ومؤثرة يعترف بهذا البعد السياسي لتطلعات الأقلية وطموحاتها، في حين أنـــه يتجنب الأفكار «الخطيـــرة» و«الراديكالية» لتقرير المصير الذاتي القومي (كمب، 2002).

ومـــن منظور النظرية المعيارية، فإن لهذا المنطلق ميزة إضافية هي تجنب خطر أن تصبح الجماعات أساســـية. إن كلا من «حق استمتاع المـــرء بثقافته» و«حق تقرير المصيـــر الذاتي الداخلـــي» يقومان فيما يبدو علـــى افتراضات حول الطابع المتأصـــل للأقليات القومية، يلمح الأول إلى أن لمثل هذه الجماعات «ثقافة» مشتركة ومتميزة تسعى إلى المحافظة عليها، أما الثاني فهو يلمح إلى أن لها «هوية قومية» متميزة ومشتركة تسعى إلى تقديمها من خلال الحكم الذاتي، ومع ذلك فنحن نعرف أن مثل هذه الجماعات ليســـت متجانسة داخليا، ومن المحتمل أن يختلف أعضـــاء الجماعة حول أنواع التراث الثقافي الذي يرغبون في المحافظـــة عليه، والمدى الـــذي يرغبون من خلاله فـــي أن يظلوا متميزيـــن ثقافيا عن المجتمع الكبير، كما أنه يحتمل كذلك أن يختلفوا حـــول طبيعة هويتهـــم القومية، أو نوع الحكم الذاتـــي الذي يحتاجون إليه لحماية تلك الهوية. أما بالنســـبة إلى المجتمع الدولي فإن القبول بالحـــق في الثقافة أو الحق في تقرير المصير يبدو كأنه حكم مســـبق لهذه المناقشـــات الداخلية، وانحياز إلى أولئك الذين يجادلون من أجل تميز ثقافي أكبر، أو حكم ذاتي قومي أكبر، كأن «الثقافة» أو «القومية» ســـمتان ضروريتان لا يمكن الاستغناء عنهما عند هذه الجماعات بدلا من أن تكونا مطلبين.

وهذا النوع من المخاوف أثاره مفكرو ما بعد الحداثة، وكذلك أصحاب النظريات النقدية، كأســـاس لرفض عمليـــة جعل حقوق الأقلية الجوهرية دستورية، وتبني حقوق أقلية إجرائية خالصة بدلا منها، كضمانات المشاركة والاستشـــارة (انظـــر بن حبيـــب 2002، وفريـــزر 2003)، وهذه الحقوق الإجرائيـــة تتجنب القيام بافتراضات جوهريـــة حول تميز ثقافة الجماعة وحدود هويتها، فالحق في مشـــاركة فعالة ومؤثرة يسمح لأعضاء الجماعة بتطويـــر مطالب الثقافـــة القومية، لكنه يتطلب أن تُبـــرر هذه المطالب من

خلال عمليـــات ديموقراطية مقصودة بدلا مـــن أن تكون مبررة من خلال معايير دســـتورية أو قوانين دولية متفق عليها ســـلفا (ليتين ورايخ 2003، وليامز 1995، ويونغ 2007).

ومع ذلك، فإن السبب الرئيسي الذي يفسر شعبية المشاركة الفعالة المؤثرة إلـــى هذا الحد هو غموضهـــا وخضوعها لتأويلات عـــدة متضاربة، وبالتالي إمكان أن يقبلها الناس الذين لديهم مفاهيم مختلفة جدا للعلاقات بين الدولة والأقلية، وبهذا المعنى فإن الإجماع الظاهر على أهمية المشاركة المؤثرة الفعالة يخفي، أو يؤجل، الاختلافات العميقة حول ما يعنيه ذلك بالفعل.

عنـــد الحد الأدنى من القـــراءة، فإن الحق في المشـــاركة الفعالة يعني ببســـاطة أن أعضاء الأقليات القومية ينبغي ألا يواجهوا التفرقة العنصرية في ممارســـة حقوقهم السياسية المبدئية في التصويت الانتخابي، والدفاع عـــن القضايا والترشـــح للمناصب العامة. لقد تم اللجـــوء إلى هذا الحد الأدنى من القراءة لدفع إستونيا ولاتفيا إلى منح الجنسية للروس العرقيين وتمكينهم من التصويت والترشـــح حتـــى إذا كانت تنقصهم الطلاقة التامة في اللغة المستخدمة.

وفي قراءة أكثر قوة على نحو ما، لم تتطلب المشـــاركة الفعالة المؤثرة أن يتمكن أعضـــاء الأقلية من التصويت أو الترشـــح للانتخابات فقط، بل أن ينجزوا بالفعل درجة من درجات التمثيل في الســـلطة التشريعية، وقد لا يتطلب ذلك أن تكون الأقلية ممثلة بعدد يتناســـب مع حصتها من التعداد الســـكاني العام، غير أن انخفاض مستوى التمثيل قد ينظر إليه على أنه مشـــكلة، ولقد تم اللجوء إلى هذه القـــراءة لمنع المحاولات التي تقـــوم بها الـــدول لتعديل الحدود في المناطـــق الانتخابية لجعل انتخاب ممثلـــي الأقلية أكثر صعوبة، ومن الممكـــن أيضا اللجوء إلى هذه القراءة لمنـــع محاولات الدول تصحيح المتطلبات المبدئية لحصول أحزاب الأقلية السياسية على مقاعد في النظام الانتخابي.

وفي بولندا، على سبيل المثال، تنتخب الأقلية الألمانية بانتظام مندوبين للبرلمان لأنها مســـتثناة من قاعدة الخمســـة في المائة للدخول، ويســـتفيد حزب الأقلية الدنماركية من سياســـة مشـــابهة في ألمانيـــا، وعلى العكس

رفعت اليونان سـقف متطلباتها الانتخابية وبالتحديد لتمنع إمكان انتخاب أحزاب الأقلية التركية (مجموعة حقوق الأقليات، العام 1997، ص157)، وهذا النوع من التلاعب ربما يقضى عليه في المستقبل.

لكـن أيا من هاتـين القراءتـين - بتركيزهما على ممارسـة الحقوق السياسـية والتمثيل المنصف من دون تمييز - لا يصل بنا إلى لب المشـكلة فـي معظم حالات النزاع العرقي الخطير، حتى عندما تكون الأقلية قادرة على المشـاركة من دون تمييـز، وحتى عندما تكون ممثلة بشـكل لا بأس به بالنسـبة إلى تعدادها السـكاني، فقد تكون خاسرا دائما في العمليات الديموقراطيـة، ويصدق ذلك بصفة خاصة في السـياقات التي ترى فيها الجماعات المسـيطرة الأقلية على أنها يمكن ألا يكون لديها ولاء، ومن ثم تصوت ككتلة واحدة ضد أي سياسـات تمكن الأقليات من السلطة (تأمل المعارضة الكاملة تقريبا داخل سلوفاكيا للحكم الذاتي للمناطق التي يسيطر عليهـا المجريون أو المعارضة داخل مقدونيا الاعتراف باللغة الألبانية كلغة رسـمية). في هذه السياقات، ربما لا يكون من المهم ما إذا كانت الأقليات تمارس التصويت أو تقوم بانتخاب أعضاء البرلمان طبقا لأعدادهم: فسوف يظل هناك تفوق عليها من أعضاء الجماعة المسيطرة، وسوف يكون القرار النهائي هو هو، سواء شاركت الأقليات فيه أم لا.

إذا تناولنا حرفيا مصطلح المشـاركة الفعالة فسوف يبدو أنه يعوق هذا الموقف للأقليات القومية بوصفها أقلية سياسـية على نحو دائم، وعلى أي حال فإن المشاركة «الفعالة» تشير إلى أن المشاركة ينبغي أن يكون لها تأثير وفاعلية، أن تغير المشـاركة النتيجة، والطريقـة الوحيدة لضمان أن تكون مشاركة الأقليات مؤثرة بهذا المعنى في داخل المجتمعات المنقسمة هو تبني قواعد مضادة للأغلبية تتطلب شـكلا ما من أشكال المشاركة في السلطة. وقد يتخذ ذلك شـكل الحكم الذاتي الداخلـي أو ضمانات توافقية لقيام حكومة ائتلافية.

ويمكن أن نسمي ذلك القراءة القصوى للحق في المشاركة الفعالة، وهي مشاركة تتطلب أشـكالا مضادة للأغلبية للمشاركة التوافقية أو الفدرالية للسلطة. ومن الواضح أن ذلك هو التأويل الذي يعتمده العديد من منظمات

الأقليات. لكن تعترض عليه بقوة معظم الدول في الشـــرق والغرب للسبب نفســـه تقريبا الذي عورضت من أجله الإشـــارات السابقة إلى حق تقرير المصيـــر الداخلي (المخاوف من عدم الولاء والمطالبـــة بالانضمام... إلخ). وبنجـــاح الدول في وقـــف حركة تقنين الحكم الذاتـــي الداخلي، فإن هذه الدول لن تقبل تفسيرا للمشاركة الفاعلة يوفر بابا خلفيا للحكم الذاتي، إن الاتفاق على الحق في المشاركة الفعالة أصبح ممكنا تحديدا لأنه يرى على أنه بديل، وليس وســيلة، للحكم الذاتي للأقلية، ومن ثم فتأويل المشـــاركة الفعالـــة من المحتمل أن يظل متمركزا عند مســـتوى عدم التمييز والتمثيل المنصف، أعني عند مســـتوى لا يعالج الأســـباب الفعليـــة للصراع العرقي المزعزع للاستقرار.

وهناك اســـتثناء واحد ممكن من هذا التعميـــم، فقد تتبنى المنظمات الأوروبية التأويل الأقصى للمشاركة الفعالة، حيث تكون أشكال الاشتراك في الســـلطة موجودة بالفعل، ومن المعروف على نطاق واسع أن محاولات الدول إلغاء الأشـــكال الموجودة للحكم الذاتـــي للأقلية هي وصفة لكارثة (مثل كوســـوفو، نغورنـــو - كاراباخ، وأوســـيتيا). ومن ثم فـــإن المنظمات الأوروبية تحب أن تجد أساســـا في القانون الدولي يمنع الدول من اللجوء إلى الأشـــكال الموجودة للحكم الذاتي للأقلية. ومعيار المشاركة الفعالة هو اقتراح مقبول: محاولات إلغاء أنظمة الحكم الذاتي ذات الوجود الســـابق مـــن الممكن رؤيتها كمحاولـــة متعمدة لإضعاف الأقليـــات، وبالتالي إنكار لحقها في المشاركة الفعالة.

هـــذه الفكرة التي تقول إن المشـــاركة الفعالة تحمي أشـــكال الحكم الذاتـــي التي كان لها وجود ســـابق والمشـــاركة في الســـلطة قد طورها بعـــض المحللين [79]، ولقد لجأت إليها منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ذاتها لتبريـــر توصياتها للحكـــم الذاتي الإقليمـــي والتوافقية في بلاد مثل جورجيا ومولدوفيا. ولقد ســـبق أن ذكرت أن توصيات الاشـــتراك في الســـلطة انبثقت من المســـار الأمني، أكثر من انبثاقها من أي قراءة للمعايير القانونية الدولية، غير أن المنظمات الغربية كانت حريصة على أن تبـــين أن هذه التوصيات لا تمثل مكافأة للأقليات المقاتلة، وأن هناك

أساسا معياريا لتوصياتها، وادعاء أن إلغاء الأشكال ذات الوجود السابق للاشتراك في السلطة أمر يقوض المشاركة الفعالة، ويوفر أساسا مبدئيا لتوصياتها.

والصعوبة، بالطبع، تكمن في تفسير السبب الذي يجعل الأشكال الموجودة للحكم الذاتي الإقليمي هي الوحيدة التي تحمي المشاركة الفعالة. إذا كان الحكم الذاتي الإقليمي مطلوبا لضمان المشاركة المؤثرة للأبخازيين في جورجيا، أو الأرمن في أذربيجان، فلماذا لا يكون مطلوبا أيضا للمجريين في سلوفاكيا أو الألبان في مقدونيا؟ ولو أن إلغاء الحكم الذاتي يضعف الأقليات، فلماذا لم يضعف الأقليات التي لم تقبل قط مطالبها في الحكم الذاتي؟ وبالتالي فإذا كانت مؤسسات المشاركة في السلطة ليست مطلوبة لضمان المشاركة الفعالة للمجر في سلوفاكيا، فلماذا تكون مطلوبة للأرمن في نغورنو - كاراباخ أو للروس في القرم؟!

ويبدو أنه ليس هناك أساس مبدئي لتمييز تلك الأقليات التي تصادف أن نالت الحكم الذاتي أو استولت عليه في مرحلة ما من الماضي. ويمكن تفسير المعالجة المختلفة لمطالبات الأقليات في الحكم الذاتي فقط كتنازل للسياسة الواقعية. ومن وجهة محتاطة فإن حرمان الأقليات من الحكومات الذاتية الموجودة بالفعل والتي حاربت في الماضي للحصول عليها هو أكثر خطورة من رفض منح حكومات ذاتية جديدة الأقليات لم تظهر أي استعداد لاستخدام العنف في السعي إلى الحصول على الحكم الذاتي.

وباختصار، فإن تأويل المشاركة الفعالة الذي يميز الحكم الذاتي الذي كان له وجود سابق يعاني العيب نفسه الذي يعانيه المسار الأمني، فهو يكافئ الأقليات المقاتلة في حين يعاقب الأقليات المسالمة التي تطيع القانون وتلتزم به. ومثل المسار الأمني، فإن منظور المشاركة الفعالة على نحو ما تطور في وقتنا الراهن، صمم لكي يتلاءم مع التهديد المحتمل للأطراف المتنازعة، تلك الأقليات التي لديها القدرة والاستعداد لزعزعة استقرار الحكومات والأقاليم في إمكانها أن تنال أشكالا جادة من الاشتراك في السلطة والاحتفاظ بها باسم المشاركة الفعالة المؤثرة، وتلك الأقليات التي لا تعترف بالتهديد بالعنف لم تنل ذلك.

وهذا الحديث يوحي بأن منظور المشاركة الفعالة والاحتفاظ بها يضاعف المشكلات التي تعرفنا عليها في منظورات أخرى لا بد من أن يحلها [80]، فإذا ما تم تأويل المشاركة الفعالة المؤثرة بحدها الأقصى لكي تتضمن الاشتراك في السلطة، عندئذ سوف تكون أقوى للغاية من أن تتقبلها الدول، وستُرفض للسبب نفسه الذي رفض من أجله المنظور المستهدف لحق تقرير المصير الداخلي. ولو أن التأويل قد فُسِّر في حده الأدنى لتغطية التفرقة العنصرية والتمثيل المنصف فقط، لوجدنا عندئذ أنه أضعف كثيرا من أن يكون قادرا على حل الحالات الحادة والخطيرة للصراع العرقي، ولن يكون فعالا للأسباب نفسها التي جعلت منظور الحق العام في الثقافة غير مؤثر، ولو أننا فحصنا كيف تم اللجوء إلى فكرة المشاركة الفعالة بالفعل في حالات الصراع، فسوف نرى أنها، مثل المسار الأمني، تقوم على سياسة القوة، لا على مبادئ عامة [81]، فلقد أصبحت المشاركة الفعالة موقعا جديدا ومهما لإنهاء التوترات بين الأمن قصير الأمد والعدالة طويلة الأمد، لكنها بذاتها لم تقدم لنا صيغة لحل هذه التوترات.

خاتمة

لقد تبنت المنظمات الأوروبية مدى واسعا من الأساليب لتساعدها في إعادة تشكيل العلاقات بين الدولة والأقليات في أوروبا ما بعد الشيوعية، مستلهمة الرغبة في تنمية نموذج أكثر ليبرالية وديموقراطية للتعددية ومنع النزاع العرقي الضار والمزعزع للاستقرار. لقد بحثت في هذا الفصل ثلاثة أنواع من الأساليب: تعميم أفضل الممارسات، وتشكيل المعايير القانونية، والتدخلات في حالات خاصة.

وأفضل ما يمكن أن توصف به النتائج العامة لهذه الجهود هو أنها مربكة، وتحدث في الأغلب انفصاما في الشخصية، لكن مجموعة من هذه الأنشطة مشكلاتها الخاصة في صياغة رسالة واضحة ومنسقة، لكننا لو وضعناها معا فسوف يتضاعف الارتباك.

يتضمن منظور «تعميم أفضل الممارســـات» نشر معلومات حول أكثر الأشــكال تقدمـــا للتعددية الثقافيـــة الليبرالية الغربيـــة، غالبا بطريقة ساذجة من دون مراعاة للشروط المسبقة التي مكنت هذه الممارسات من أن يتم تبنيها في المقام الأول، وســـوف تكون النتيجة في أفضل الحالات غير مؤثرة، وفي أســـوأ الحالات قد تتسبب في عدم الاستقرار، لو أنها شجعت الأقليات في بلاد ما بعد الشيوعية على مطالبات ليس في قدرة الدول تلبيتها.

ولقد وقع منظور «تشـــكيل المعايير القانونية» في مأزق كبير، فقد تبنى بشـــكل أساسي منظورا موجها إلى المعايير القانونية، لا يهدف إلى تحديد معاييـــر عامة لحقوق الأقليات، إنما بالأحرى إلى التركيز على أنواع معينة مـــن جماعات «الأقلية القومية» ومطالبها المتميزة، ويعكس هذا القرار كلا من منطـــق التعددية الثقافية الليبرالية في الغـــرب الذي يتضمن مطالب تختلف مـــن جماعة إلى أخرى، ومنطق النزاع القومـــي في أوروبا ما بعد الشيوعية، الذي يرتبط بشكل قوي بموضوعات تتعلق بتاريخ جماعات أرض الوطن ومنطقتها. ومع ذلك، فإن الخوف الأساسي من النزاع العرقي الذي ألهم هذه الجهود لتشكيل معايير موجهة قد شكل أيضا هذه الجهود، فقد رفضت المنظمات الأوروبية النمـــاذج الغربية للتعامل مع مطالب جماعات أرض الوطن، على أســـاس أنه من المحتمل أن تكون خطرة وقد تتسبب في زعزعة الاســـتقرار في سياق تحولات ما بعد الشيوعية، من دون تقديم أي بديل مقبول يحل محلها، ونتيجة لذلك لا تخاطب المعايير الحالية ببساطة القضايا المتنازع عليها. فضلا عن ذلك، فإن بعض الأطراف تتشـــكك الآن فـــي جاذبية أو حتى شـــرعية عزل جماعات أرض الوطـــن كهدف لمعايير حقوق الأقليات.

هناك وعـــي، وفقا لعلم الاجتمـــاع، بأن جماعـــات أرض الوطن قد ولَّدت أشـــكالا متميزة من الحراك العرقي السياســـي، يضرب بجذوره فـــي مطالب الأرض والتاريخ، لكن هناك شـــكا قويا حول كيفية اعتراف القانون الدولي بالشـــرعية القانونية والأخلاقية لتلك المطالب. وهكذا، فـــإن كل منظـــور للمعايير القانونيـــة يبقى معلقا في الهـــواء، غير مؤثر

سياسيا، وغير مستقر مفاهيميا، وإذا تحدثنا من الناحية الصورية فإنه يبقى موجها، لكن بطريقة لا تتبع منطق الصراع العرقي في بلاد ما بعد الشيوعية، ولا منطق التعددية الثقافية الليبرالية في الغرب، ومن ثم فإنه يواجه ضغطا ليتحول مرة أخرى إلى منظور أكثر عمومية.

إن منظور التدخل في الحالات الخاصة يقدم مجموعة أخرى من الرسائل، من المحتوم في الأغلب أن تتضمن هذه التدخلات دفع الدول إلى تجاوز الحد الأدنى من المتطلبات القائمة في منظور المعايير القانونية، وكثيرا ما تدعم بشكل عادل أشكالا قوية من الحكم الذاتي الإقليمي، وضع اللغة الرسمية، أو مشاركة توافقية في السلطة، والمشكلة هنا هي أن هذه التدخلات والتوصيات لا توجد إلا في الحالات التي تكون فيها الأقليات قادرة على فرض تهديد خطير لزعزعة استقرار الدول، ونتيجة لذلك كانت التوصيات تدرك بصفة عامة لا كتعبير عن التزام مبدئي بمعايير متقدمة لحقوق الأقليات بل كرشوة بغير مبدأ للأقليات المقاتلة.

توجد هنا سخرية مضللة، فالتدخلات في الحالات الخاصة كثيرا ما تتضمن نسخا من نماذج الفدرالية ذات القوميات المتعددة التي أكدها منظور أفضل الممارسات، ومن ثم تقدم حماية أقوى للأقليات من أي شيء قُبِل في ظل منظور المعايير القانونية. غير أن هذا الدعم التدريجي الذي يستجيب للتهديدات الأمنية بدلا من الحجج المبدئية، يولد سخرية حول مشروع حقوق الأقلية بأكمله.

إننا إذا ما وضعنا هذه المسارات الثلاثة معا فإن النتيجة ستكون رسالة مختلطة، إذا وصفناها وصفا كريما، لقد أصبحت المنظمات الأوروبية متورطة في هذا المجال على أمل تشكيل العلاقات بين الدول والأقليات في اتجاه بناء أكثر، لكن كثيرا ما يكون من الصعب جدا أن نعرف ما الرسالة التي يحاولون بالفعل إرسالها إلى الدول أو الأقليات، فالجهود الأوروبية تشجع وتحبط الحراك العرقي السياسي من قبل أقليات أرض الوطن، فهي تصادق على قيمة النماذج الغربية للنظام الفدرالي متعدد القوميات وتفندها في آن واحد، تؤكد وتنكر شرعية حقوق الأقليات الموجهة في آن واحد.

وكما سنرى في الفصل التالي، فإن هذه الالتباسات الغامضة ليست حكرا على الأوروبيين، فهي تميز المناقشات العالمية الأكثر عمومية حول التعددية الثقافية الليبرالية أيضا، والمعضلات الأساسية نفسها - سذاجة خطاب «أفضل الممارسات»، والتوتر بين المعايير القانونية العامة والموجهة، ونتائج أو آثار التدخلات في الحالات الخاصة - إنما توجد كذلك في الجهود العالمية لنشر التعددية الثقافية الليبرالية.

7

التحدي العالمي

«إن الأمم المتحدة، على الرغم من عدائها الواضح لأفكار الحق المبدئي بالحكم الذاتي للجماعات القومية الفرعية، انتهى بها الأمر في الواقع إلى تدعيم نماذج أوروبية الطراز للنظام الفدرالي متعدد القوميات في العديد من الحالات المهمة»

المؤلف

التجربة الأوروبية مع حقوق الأقليات بعد العام 1990 هي، من نواح كثيرة، قصة متميزة. فهي فصل في قصة قديمة جدا حول دور «الأقليات القومية» في بناء نظام «الدولة القومية» الأوروبية. غير أن التحديات التي واجهتها هذه التجربة ليست أوروبية على وجه الخصوص، فلقد تبنت المنظمات العالمية كثيرا من الاستراتيجيات الأساسية نفسها التي تبنتها المنظمات الأوروبية لنشر التعددية الثقافية الليبرالية، ومرت بالمعضلات نفسها. وفي هذا الفصل، سوف أنظر إلى أنشطة المنظمات الدولية خلال المسارات الثلاثة ذاتها، وبالتحديد: 1 - تعميم أفضل الممارسات/النماذج. 2 - صياغة معايير قانونية. 3 - تدخلات لحل النزاع

في حالات خاصة. وفي كل حالة، سنرى أن الصعوبات التي عرفناها في السياق الأوروبي تعود مرة أخرى إلى الظهور، وكثيرا ما تكون في أشكال تستعصي على الحل.

حدود أفضل الممارسات

كما أشرتُ في الفصل الثاني، فإن «مشكلة الأقليات» قفزت إلى قمة الأجندة السياسية في العام 1989 - 1990، في كل من أوروبا والأمم المتحدة، حيث حل النزاع العرقي بين الدول محل تنافس القوى العظمى كتهديد أساسي للسلام، والاستقرار، والتنمية، وحقوق الإنسان. ولقد قامت الأمم المتحدة، كرد فعل لذلك، بجهود مكثفة للتعرف على أفضل الممارسات وتعميمها. ففي العام 1990، على سبيل المثال، شرع معهد الأمم المتحدة لأبحاث التنمية الاجتماعية (UNRISD)(*) في إعداد مشروع لمدة ثلاث سنوات حول «النزاع العرقي والتنمية»، ثم تبعه مشروع آخر في العام 1993 عن «التعددية العرقية والسياسة العامة»، وإنشاء «مبادرة حل الصراع والعرقية» (INCORE)(**) في جامعة الأمم المتحدة. ولقد كان الهدف في كل حالة من هذه الحالات، في جانب كبير منه، هو إعداد قائمة لأفضل الممارسات تم فيما بعد تعميمها من خلال إصدارات أكاديمية، وتقارير عامة، بالإضافة إلى ورش عمل مشتركة وجلسات تدريبية [1].

ولم يكن الهدف مجرد تعميم أفضل الممارسات فقط، بل أيضا تطبيعها. لقد كان من المهم أن تقدم أفضل الممارسات هذه لا كاستثناءات مؤسفة أو انحرافات مطلوبة لتهدئة الأقليات المقاتلة أو المزعجة، بل بالأحرى كتطور طبيعي ومقبول للأفكار التي تشكل الدولة «العادية». وقد وُضعت أفضل الممارسات تلك في سياق التحول التاريخي بعيدا عن الأفكار المركزة الداعية إلى تجانس الدولة القومية الموحدة، نحو مفهوم أكثر سلاسة ومتعدد المستويات للسيادة، مفهوم للمواطنة أكثر تقبلا للتنوع. ولقد قُدم هذا التطور ليس بوصفه إذعانا للمطالب التي تضرب بجذورها في أشكال ما قبل الحداثة للنظام القبلي والقومية العرقية، بل بالأحرى كاستجابة تقدمية

(*) UN Research Institue For Social Development.

(**) Initiative on Conflict Resolution and Ethnicity.

للتحديات التي أثارتها أشكال حديثة ومتميزة للهوية العرقية وللسياسات العرقية. وهذه المحاولة لتطبيع أفضل الممارسات المتعددة الثقافات واضحة، على سبيل المثال، في تقرير الأمم المتحدة للتنمية البشرية في العام 2004 بعنوان «الحرية الثقافية في عالم اليوم المتنوع» (2).

ولقد أسفرت هذه الجهود عن شبكة عالمية من الناشطين والأكاديميين، والمثقفين، وصناع السياسة الذين كانوا على معرفة وثيقة باتجاهات وممارسات التعددية الثقافية الليبرالية. إن نسيجا كثيفا من المشروعات البحثية وأنشطة التدريب والدفاع تربط بين مسؤولي الأمم المتحدة وشركات متعاطفين من المنظمات غير الحكومية (وذلك مثل جماعة حقوق الأقليات) والمنظمات الخيرية (مثل مؤسسة «روكفلر» أو معهد «المجتمع المفتوح» لجورج سورس) والمؤسسات شبه الأكاديمية (مثل المركز العالمي للدراسات العرقية أو أكاديمية السلام الدولي)، مع تمويل من الدول الأعضاء المؤيدة المتشابهة في الفكر (مثل النرويج وكندا).

وعلى أحد المستويات فإن إقامة تلك الشبكة العالمية هي إنجاز مدهش في فترة قصيرة نسبيا. وكما رأينا في الفصل الثاني، فإن الأفكار الأساسية التي تدعمها هذه الشبكة كان لها صدى واضح عبر الفروع المتعددة للأمم المتحدة، والمنظمات العالمية التابعة لها، بما في ذلك تلك المنظمات المخصصة للتنمية، وحقوق الإنسان والسلام والأمن، وعلى مستوى بلاغي، من الصعب أن تجد أي منظمة عالمية بين الحكومات لا تلجأ اليوم إلى خطاب التعددية الثقافية الليبرالية.

ومع ذلك فإن هذا النجاح الظاهر يخفي وراءه فشلا أعمق. فالمحاولات لتدعيم التعددية الثقافية الليبرالية، فيما وراء هذه الدائرة الضيقة نسبيا من الصفوة العالمية، قد فشلت في معظم عالم ما بعد الاستعمار. ويصدق ذلك بصفة خاصة على أي نموذج من التعددية الثقافية الليبرالية يتضمن أفكارا عن الحكم الذاتي للأقلية. إن أفكار الحكم الذاتي الإقليمي تجري مقاومتها بقوة في معظم بلدان ما بعد الاستعمار، مثلما يحدث في معظم بلاد ما بعد الشيوعية. كما يقول آشيس ناندي: «إن أي اقتراح لإلغاء مركزية الدولة أو إعادة صياغة مفهومها كهيئة فدرالية بشكل حقيقي

يتعارض مع مزاج معظم دول ما بعد الاستعمار في العالم الثالث» (ناندي، 1992، ص 39، اقتبس في مظفر وسكاريت، 2000). وبالفعل تصبح أفكار الحكم الذاتي للأقلية موضوعا يحرم الحديث فيه في كثير من الدول، وفي بعض الدول هناك قوانين تمنع مجرد التصريح بهذه المطالب.

وهناك استثناءات لهذا التعميم. وأكثر هذه الاستثناءات بروزا هي أمريكا اللاتينية، التي برهنت على أنها أرض تتقبل أفكار التعددية الثقافية (أو «ما بين الثقافات» كما هو أكثر شيوعا في المناظرات باللغة الإسبانية)، وعلى وجه التحديد فيما يتعلق بالسكان الأصليين. إن الالتزام بالحقوق الموجهة إلى السكان الأصليين قد أصبح أحد المكونات الأساسية في خطاب الدمقرطة في المنطقة، ليس فقط بين الصفوة الغربية المدربة، بل في المجتمع المدني بشكل أكثر عمومية. وينعكس ذلك في الصعود الهائل لما تطلق عليه دونا لي فان كوت «الدستورية المتعددة الثقافات» عبر أمريكا اللاتينية (فان كوت، العام 2000، الفصل التاسع). وقد صاحب التحول من الدكتاتورية العسكرية إلى الديموقراطية الاعتراف الدستوري بالوضع القانوني المتميز للسكان الأصليين، بما في ذلك حقوق الحكم الذاتي، وقضايا الأرض، والاعتراف بقانون العرف في كثير من البلاد.

وفضلا عن ذلك أدت المنظمات الدولية بوضوح دورا حاسما في تمكين هذا التحول وتشجيعه نحو الاعتراف بحقوق السكان الأصليين في أمريكا اللاتينية، من خلال مساندتها لجماعات الدفاع عن السكان الأصليين، ونشرها أفضل الممارسات والمعايير. ويتعقب كتاب «أليسون بريسك» وعنوانه «من قرية القبيلة إلى القرية العالمية» (برسيك، العام 2000) النسيج الكثيف للروابط التي تربط الصراعات المحلية لحقوق السكان الأصليين بالمنظمات الدولية وما يندرج تحتها من «شبكات للسياسة العالمية»، ولقد أشار العديد من المحللين الآخرين أيضا إلى الدور الحاسم الذي لعبته المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية الدولية [3].

ومن ثم فقد قدمت أمريكا اللاتينية أوضح حالة حيث تركت الجهود الدولية لنشر التعددية الثقافية الليبرالية صدى محليا، وأدت إلى إصلاحات داخلية. والواقع أن هذه الأفكار قد ترسخت إلى حد

أن بـلاد أمريـكا اللاتينية كمجموعة قد أصبحت مـن الأعوان الأكثر نشـاطا وتعبيرا عـن المعاييـر الدولية لحقوق السـكان الأصليين من الديموقراطيات الغربية [4].

وكما في الأنظمة الديموقراطية الغربية المتماسـكة، هناك مناقشـات مترنحة وبغير حل في أمريكا اللاتينية حول مدى كفاءة عمل هذه النماذج مـن التعددية الثقافية بالفعل، لتمكين السـكان الأصليـين والقضاء على الهيراركيات الموروثة للسـلطة. ولقد ذهب بعـض النقاد إلى أنها تتضمن مجـرد تغيرات رمزيـة. والواقع أن البعض ذهب إلـى أن هذه الخطط أو السياسـات قد أعدتها الصفـوة الليبرالية الجديدة بالتحديد، لتشـتيت الانتباه السياسـي بعيدا عن بنى السـلطة الأساسية (هيل، العام 2002)، وهو تخوف عززته حقيقة أن الحركات السياسية للسكان الأصليين أحيانا ما تدخل في تحالفات تكتيكية مع الأحزاب السياسـية الليبرالية الجديدة (آلبـو، 1994). ولقـد ذهب آخرون إلى أنه بينما تتوافر منافع ملموسـة للسكان الأصليين فإن إصلاحات التعددية الثقافية تأتي بهيراركيات عرقية جديدة خلال هذه العملية - على سـبيل المثال، اسـتبعاد جماعات السود التي لا يُنظر بشكل نموذجي على أنها سكان أصليون (هوكر، 2005)، ومع ذلك ذهب آخرون إلى أنها تحصر الناس في أدوار ثقافية، وتعرض الحرية والفرديـة للخطر. ومن أجل التأهل لحقوق موجهة جديدة فإن من المتوقع من أعضاء مجتمعات السكان الأصليين أن يتصرفوا «كما يتصرف الهنود» (تيللي، 2002) - أعني اتباع الممارسـات الثقافية «الأصلية» - وهو توقع يدعم يد القادة المحافظين أو الأبويين داخل المجتمع الذين يؤكدون السلطة لتحديد ما هو «أصلي» (سيدر، 2001).

وكما هي الحال في الغرب، هناك بعض الدراسـات النسـقية القليلة التـي قد تمكننـا من تقييم هـذه المطالب. لكن هناك دليـلا قويا للوهلة الأولى يقول إن إصلاحات التعددية الثقافية في أمريكا اللاتينية قد وفرت في الواقع مركزا ثابتا للسـكان الأصليـين للمطالبة بإعادة توزيع جوهري للقـوى والموارد وتحقيق ذلك، وليس مجرد اعتراف رمزي [5]. وفضلا عن ذلـك وبعيدا عن إخفاء مطالب اللاتينيين الأفريقيين، فإن الحراك الناجح

للسكان الأصليين كثيرا ما ساعد على رؤية القضايا الأفريقية اللاتينية، وجعل مطالبهم للمحافظة على مقعد لهم على الطاولة أمرا مشروعا، كجزء من حركة أوسع نحو دستورية متعددة الثقافات [6]. وإذا كانت نماذج الحكم الذاتي للسكان الأصليين والقانون المعتاد لا تتفق بالكامل مع معايير حقوق الإنسان الدولية، فذلك صحيح بالنسبة إلى البنى السياسية والقانونية للدولة، والتي ابتليت بمشكلات مثل حكم القانون غير المستقر، والتمييز، وانتهاكات حقوق الإنسان (سبيد وكوليير، العام 2000).

ومن ثم فقد رأى معظم المحللين أن التحول إلى الدستورية المتعددة الثقافات في أمريكا اللاتينية كقوة إيجابية، يساعد على تحسين المشاركة الديموقراطية بين الجماعات التي استُبعدت من قبل، وتقلل من خطر العودة إلى الحكم السلطوي، وتبني مشروعية لعملية التماسك الديموقراطي، وتخدم بالفعل كمعمل للتجارب المبتكرة للمواطنة الديموقراطية (ياشار 2005).

ومع ذلك، فمن جميع هذه الزوايا، تبقى أمريكا اللاتينية الاستثناء. أما في أفريقيا وآسيا والشرق الأوسط، فإن الاتجاهات مختلفة أتم الاختلاف. وبعيدا عن التحرك نحو مفهوم للدولة أكثر تعددا للثقافات أو تعددا للقوميات، يتمسك العديد من البلدان في هذه المناطق بمشروع بناء دولة قومية مركزية ومتجانسة. بحيث تبقى مطالب الحكم الذاتي للأقليات غير مسموح بها. أي من أشكال الحكم الذاتي للأقلية التي سبقت الاستقلال قد تم القضاء عليه، وأي وعود قطعت بقيام حكومات ذاتية في أثناء تحقيق الاستقلال كثيرا ما تم الحنث بها [7]. أما تلك الدول القليلة التي يوجد بها الآن شكل من أشكال الحكم الذاتي الإقليمي (أو أن ذلك لاتزال المفاوضات دائرة بصدده)، فإن ذلك على نحو نموذجي هو محصلة الصراع العنيف والحرب الأهلية، وكثيرا ما تم تبنيه تحت ضغط دولي (كما هي الحال في السودان، وإندونيسيا، وسريلانكا، وبورما والفلبين وإثيوبيا والعراق... إلخ). وربما تكون الهند هي الدولة الوحيدة في آسيا وأفريقيا والشرق الأوسط التي تبنت بشكل سلمي وإرادي أشكالا من الحكم الذاتي الإقليمي لأقليات أرض الوطن عندها[8].

إن المحاولات التي قام بها المجتمع الدولي لتحدي هذه المحرمات، ولتشجيع اتجاه أكثر انفتاحا للحكم الذاتي، قد استقبلتها آذان صماء. وكما ذكرت في الفصل الأول، فحتى المصلحون الديموقراطيون الذين ربما يتوقع منهم أن يتعاطفوا مع أفكار التعددية الثقافية الليبرالية كثيرا ما يعارضونها، فافتراض أن هذه الأفكار القوية عن حقوق الأقلية لا بد أن تُرى كجزء أو قسم من العملية الديموقراطية لايزال محل نزاع في أجزاء كبيرة من أفريقيا وآسيا والشرق الأوسط.

ومن أجل سهولة الاستعمال، فسوف يساعدنا أن يكون لدينا مصطلح يغطي البلاد الأفريقية والآسيوية والشرق الأوسط. في بقية هذا الفصل سأطلق عليها «دول ما بعد الاستعمار»، لكي أميزها عن دول ما بعد الشيوعية في أوروبا الشرقية، والديموقراطيات المستقرة في أوروبا الغربية، ودول المستعمرات الأوروبية في العالم الجديد في الأمريكتين وأستراليا. ومن الواضح أن هذه ليست تسمية دقيقة. فبعض الدول في أفريقيا وآسيا والشرق الأوسط لم تُستعَمر قط بشكل رسمي (مثل إثيوبيا، وتايلند، والصين)، وبالتالي ليست بالضبط «دول ما بعد الاستعمار». ومع ذلك فإن هذه الدول هي استثناء للحكم العام للاستعمار الأوروبي في أفريقيا وآسيا والشرق الأوسط، وعلى أي حال فهي تقع غالبا تحت واحدة أو أخرى من مناطق نفوذ السلطة الأوروبية، ومن ثم فقد أظهرت إرثا مشابها لما هو موجود في دول ما بعد الاستعمار المتجاورة معها.

والواقع أن مصطلح «ما بعد الاستعمار» مصطلح مضلل بطريقة أخرى، من حيث إن دول مستعمرات العالم الجديد مثل الولايات المتحدة وأستراليا أو المكسيك كانت أيضا مستعمرة من قبل، وبالتالي يمكن اعتبارها بشكل عملي من دول ما بعد الاستعمار. لكننا في هذه الحالات سنجد أن سكان المستعمرات الأوروبيين، وليس الجماعات التي كانت تسكن الأرض قبل استعمارها، هم الذين يطالبون بالاستقلال. فلقد كان المستعمرون أنفسهم هم الذين قطعوا صلتهم بالقوى الإمبريالية. أما بلاد أفريقيا وآسيا والشرق الأوسط فهي، على العكس، «بلاد ما بعد الاستعمار» بمعنى مختلف عن

ذلك أتم الاختلاف: فالسكان التاريخيون لهذه المجتمعات قد استعادوا حكم أنفسهم بالإطاحة بالمستعمرين الأوروبيين، الذين عادوا بالتالي إلى عاصمتهم الإمبراطورية.

ولذلك فعلى الرغم من عدم دقته، فأنا أعتقد أن مصطلح «ما بعد الاستعمار» يساعد في تحديد بعض الملامح الأساسية لهذه المناطق الثلاث. أما القراء الذين يجدونه مضللا، فلهم الحرية في أن يستبدلوه ببساطة بعبارة «دول في آسيا وأفريقيا والشرق الأوسط».

تقدير المصادر والشروط المسبقة

السؤال الأساسي، إذن، هو لماذا واجهت التعددية الثقافية الليبرالية مثل هذه المقاومة في دول ما بعد الاستعمار؟ هناك عدة طرق لتوضيح هذه المقاومة. يلجأ بعض المحللين، كما حدث في أوروبا ما بعد الشيوعية، الى الانتشار المزعوم لأشكال ما قبل الحداثة القبَلية والقومية العرقية، وغياب فهم أكثر حداثة للمدنية، والتسامح. وهناك نسخة أكثر تطورا من هذه الحجة تلجأ إلى «قيم حضارية» مختلفة. ولقد قيل إن التعددية الثقافية تمثل تصورا غربيا للعلاقة بين الفرد وثقافته، أو بين الأفراد ومجتمعهم بشكل أكثر عمومية. أما الحضارات الأخرى فلها قيم أخرى، ومن ثم طرق أخرى للتعامل مع قضايا الأقليات. فلقد قيل على سبيل المثال إن المجتمعات الآسيوية تقوم على أساس تصور «أكثر اشتراكية» للمجتمع، يؤكد الانسجام والامتثال بدلا من تدعيم الحقوق الليبرالية (هي 1998، 2004). ولقد أثيرت هذه القضايا نفسها بالنسبة إلى المنطلقات الإسلامية تجاه الأقليات (انظر مثلا يوسف، العام 2000).

والفكرة التي تقول إن في استطاعتنا أن نقيم تفرقة واضحة وحادة بين «القيم الغربية» و«القيم الآسيوية» أو «القيم الإسلامية» ستكون مألوفة بالنسبة إلى من يتتبع تلك المناقشات حول عالمية حقوق الإنسان (انظر مثلا: النعيم 1992؛ باور وبل 1999، ود. بل 1999و2004؛ تايلور 1996، وغاي 1999). وأنا لا أود معاودة سرد هذه المناقشات الطويلة إلا لكي أذكر أنه حتى لو كان هناك معنى لتمييز منظور «فردي» غربي، ومنظور

اشــتراكي أو مجتمعي آسيوي/إسلامي - وهو أمر مشكوك فيه - فإنه لن يلقي الضوء على الموضوع الذي نناقشــه، فمطالب الحكم الذاتي للأقلية كثيرا ما يجري الدفاع عنها بالتحديد تحت اســم حماية المجتمعات، وذلك لتمكــين أعضاء الجماعــة من المحافظة على لغتهــم وتقاليدهم الثقافية، وعبــادة آلهتهم، واحترام الكبار والأجداد... إلخ. ويمكن للمرء أن يتوقع أن أي مجتمعي يزعم أنه يؤمن بأهمية تلك القيم سيساند ولا يعارض الحكم الذاتي للأقلية. ومحاولة دول ما بعد الاستعمار لفرض سياسات متمركزة أو متجانســة لبناء الأمة على سكانها المتنوعين والمختلفين على نحو عرقي وثقافــي هو أمر يتناقض مع أي تصور مقبول عن المجتمعية، كما يتعارض مع التعددية الثقافية الليبرالية (9).

وفضلا عن ذلك، فإن هذه السياسات المتجانسة لدول ما بعد الاستعمار، بعيــدا عن كونها تعكس القيم الكامنة للحضارات التاريخية، فهي تتناقض بوضوح مع التراث التاريخي لشــعوب وثقافات آســيا وأفريقيا والشــرق الأوســط. إن معظم الأنظمة السياسية التي ســبقت الاستعمار الأوروبي لديها أنظمة معقدة للتســامح ما بين العرقيات والتعايش المشــترك. وكما يشــار إليه غالبا، فإن الإمبراطورية العثمانية كانت أكثر تسامحا لتنوعها الداخلي من أي من الإمبراطوريات الأوروبية في ذلك الوقت. إن الســعي وراء التجانس العرقي الثقافي هو مشــروع ما بعد الاستعمار، وليس تراثا أو قيمة حضارية لما قبل الحداثة (10).

إن محاولــة توضيح أو تفســير مصير الأقليــات العرقية الثقافية في دول ما بعد الاســتعمار بالإشــارة إلى مواقف مــا قبل الحداثة أو قيمها الحضارية، ليســت هــي البدايــة أو نقطة الانطلاق. إن علينا أن نبحث في مكان آخر، وأحد الأماكن التي نبدأ بها هو استدعاء المصادر والشــروط المســبقة للتعددية الثقافية الليبرالية فــي الغرب. والواقع أن هــذه الظروف إنما توجــد على نحو غير مطرد فــي عالم ما بعد الاســتعمار. دعوني أركز على خمســة موضوعات، بعضها يتداخل مع الموقف في أوروبا ما بعد الشيوعية، أما بعضها الآخر فهو خاص بآسيا وأفريقيا والشرق الأوسط.

وسأبدأ بعاملين رئيسيين يسهلان قبول التعددية الثقافية الليبرالية من قبل الدول والجماعات المسيطرة في الغرب، أعني ضمانات حقوق الإنسان واللاأمان (انعدام الأمن القومي). في عالم ما بعد الاستعمار، مثلما في أوروبا بعد الشيوعية، هناك صعوبات في كل منهما.

أولا: ضمانات حقوق الإنسان

الخطورة التي نرى أنها مرتبطة بتبني التعددية الثقافية الليبرالية تعتمد، إلى حد ما، على تتابع حقوق الأقليات بالنسبة إلى موضوعات أوسع كتماسك الدولة وديموقراطيتها. في الغرب، مع الاستثناء المهم لإسبانيا، فإن بناء الدولة لكي تتكيف مع أقليات أرض الوطن الذي حدث بعد تطور مؤسسات الدولة الفاعلة، مع تراث راسخ للحدود الدستورية على الحكومة وحكم القانون، والسلطة القضائية المستقلة، وبيروقراطية محترفة ومعها الشرطة، وثقافة سياسية ديموقراطية، واقتصاد سوق مزدهر، على نحو ما لاحظت في الفصل الرابع، فإن وجود ذلك التراث الراسخ للدستورية الليبرالية كان أمرا ضروريا للتعددية الثقافية الليبرالية التي ظهرت في الغرب. ولقد ألهمت الليبرالية وقيدت الأشكال المعاصرة للسياسات العرقية في الغرب، ولقد وفر ذلك إحساسا بالأمان لجميع المواطنين بأن النتائج سوف تعمل داخل حدود معروفة جيدا للديموقراطية وحقوق الإنسان، أيا كانت الطريقة التي تحل بها الصراعات حول التعددية الثقافية.

ومع ذلك، ففي عالم ما بعد الاستعمار، كما هي الحال في دول ما بعد الشيوعية، كثيرا ما تطرح قضايا أقليات أرض الوطن المطالبة بتعددية الدولة قبل تماسك مؤسسات الدولة التي تعمل جيدا، وقبل ظهور الثقافة السياسية الديموقراطية. وذلك يزيد بشكل كبير من المخاطر المصاحبة لتبني الحكم الذاتي الإقليمي. هناك ضمانات أقل بأن تمارس الأقليات التي منحت الحكم الذاتي سلطتها بطريقة تحترم حقوق الإنسان. وربما تستخدم سلطتها بدلا من ذلك لخلق جزر من الطغيان المحلي، وتأسيس أنظمة حكم سلطوية تقوم على الأصولية الدينية أو عدم التسامح العرقي.

قد يمثل ذلك تهديدا لحقوق الإنسان للأفراد سواء داخل أو خارج جماعة الأقلية. أما بالنسبة إلى غير الأعضاء، فربما تحاول أقليات أرض الوطن مهاجمة حقوق وملكية «الدخلاء» الذين انتقلوا (ربما منذ عدة أجيال سابقة) إلى منطقة الأقلية، بالإضافة إلى أعضاء الجماعة المسيطرة في الدولة ككل (وعلى سبيل المثال أهل جاوة Javanese الذين هاجروا إلى أراضي الأقلية في بقية إندونيسيا). وفي غياب الثقافة السياسية وإطار عمل فعال لحقوق الإنسان، ربما يُسلب من هؤلاء الدخلاء ملكيتهم، ويفصلون من وظائفهم، ويحرمون من حقوق الإقامة، أو حتى يمكن أن يطردوا أو يقتلوا. باختصار، إن عملية الحكم الذاتي يمكن أن تكون حرفيا مسألة حياة أو موت [11].

أما بالنسبة إلى أعضاء الجماعة ذاتها، فإن انتقال سلطات الحكم الذاتي يمكن أن تؤدي إلى انتهاكات لحقوق الإنسان داخل الجماعة - على سبيل المثال فيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين (الرجل والمرأة) - والواقع أن «غوربريت ماهاجان» تذهب إلى أن الاختلاف الأساسي بين نقاش حقوق الأقلية في الهند وفي الغرب يتعلق بحماية الحقوق الفردية داخل الجماعات. ولقد ذكرت من قبل أن هدف التعددية الثقافية الليبرالية يمكن أن يتلخص في «المساواة بين الجماعات، والحرية داخل الجماعات». ولقد ذهبت غوربريت إلى أن قضايا التفاوت وعدم المساواة بين الجماعات ظهرت إلى السطح قبل وجود الحمايات الكافية للحقوق الفردية داخل الجماعات. أما في الغرب، في المقابل، فإن موضوع إعادة معالجة التفاوت واللامساواة بين الجماعة لم يظهر إلا بعد أن أخذت الحمايات القوية للحقوق الفردية مكانها بالفعل.

(مهاجان 1998، ص 152 - 155؛ مقتبسة من جين 2005، ناندا 2003).

ثانيا: اللاأمان الإقليمي

عامل آخر يتعلق بالأمن الجغرافي السياسي هو أن معظم دول ما بعد الاستعمار لديها عدو أو أكثر على حدودها. ولا بد أن هؤلاء الجيران الأعداء يميلون إلى زعزعة استقرار الدولة، وأحد الأساليب المعروفة للقيام

بذلك هو تجنيد الأقليات داخل الدولة، وتشجيعها على القيام باحتجاجات تسهم في زعزعة الاستقرار، بل ربما القيام بالتمرد المسلح. وفي مثل هذا السياق من اللاأمان الإقليمي، ينظر إلى الأقليات على أنها طابور خامس محتمل، أو على أنها متواطئة مع الجيران الأعداء، كما ينظر إلى الحكم الذاتي لمثل هذه الأقليات على أنه تهديد للأمن القومي.

وكما لاحظت من قبل، فإن هذه الدينامية لم تعد تنطبق على الأقليات القومية في الغرب، ويرجع ذلك إلى حماية مظلة الأمن الإقليمي التي ابتكرها حلف شمال الأطلنطي (الناتو NATO)، ولقد أدى ذلك دورا حاسما في إمكان تبني الفدرالية المتعددة القوميات. ومع ذلك ففي معظم عالم ما بعد الاستعمار تبقى العلاقات بين الدول والأقليات على درجة عالية من التأمين. وتظهر المخاوف الأمنية، في العديد من الحالات، من الاعتقاد بأن الولاء الرئيسي للأقلية إنما يكون للدولة القريبة المجاورة (ومن المحتمل أن تكون معادية) التي قد يتعاونون معها. ونحن نجد ذلك في الهند بالنسبة إلى الأقلية في كشمير (والأقلية المسلمة بصورة عامة أكثر)، وفي سريلانكا فيما يتعلق بالأقلية التاميلية Tamil، وفي أفغانستان بالنسبة إلى الأقلية الأوزبكية، وفي كمبوديا فيما يتعلق بالأقلية الفيتنامية، وفي باكستان وبنغلاديش فيما يتعلق بالأقلية الهندوسية، وفي بنغلاديش بالنسبة إلى البهرة، وفي تايلند بالنسبة إلى أهل الملايو، وفي فيتنام فيما يتعلق بالأقلية الصينية، وفي إيران وإسرائيل بالنسبة إلى الأقلية العربية، وفي إثيوبيا بالنسبة إلى الأقلية الصومالية، وهكذا. وفي العديد من تلك الحالات، كانت هناك سياسات لتشجيع أو إجبار الأقلية غير الموالية المزعومة للعودة إلى «وطنهم الأصلي».

وتظهر مشكلة أخرى عندما توجد جماعة قومية معينة في بلدين أو أكثر، تقسمها الحدود الدولية الحديثة، وربما كانت تحلم بإقامة (أو استعادة) دولة مشتركة. والحالة الكلاسيكية في الشرق الأوسط هي مشكلة «الأكراد»، المقسمين بين إيران، والعراق، وتركيا، وسورية، الذين يتوقون إلى إقامة كردستان مستقلة. وهناك موقف مشابه في آسيا يتعلق بالبلوش الموزعين بين إيران وباكستان وأفغانستان، والذين عبروا أحيانا

عن رغبتهم في قيام دولة مستقلة. وهناك بالطبع جماعات عرقية عديدة في أفريقيا قسمتها الحدود الدولية الحديثة، ولقد عبرت الكثير منها عن رغبتها في تشكيل دولة واحدة مثل، إيوي Ewe (المنقسمة بين غانا وتوغو، وبنين)، أو الطوارق (المنقسمين بين مالي، والنيجر والجزائر) [12].

في كل من هذين السياقين، تخشى الدولة من أن الأقلية سوف تتعاون مع «أقاربها» عبر الحدود، سـواء كانت دولـة قريبة مجاورة أو جماعات قريبـة مجاورة. لكن هناك طرقا أخرى من الممكن أن نشـك بواسـطتها فـي أن الأقليات تتعـاون مع قوى خارجية معادية تهـدد أمن الدولة. في بعض الحالات تكون هذه القوى الخارجية قوى إمبريالية سابقة (كما هي حال سـكان جزر مولوكا في إندونيسـيا (*) الذين ينظر إليهم الآن على أنهـم مواطنون متعاونون مع الهولنديـين، أو المونتغنارد، في فيتنام الذين ينظر إليهم على أنهم متعاونون مع الفرنسيين أو الأمريكيين). وينظر إلى الأقليات في حالات أخرى على أنهم متواطئون مع حركات دولية تهدد أمن الدولة. في الماضـي كان الخوف يدور غالبا حول كون الأقليات جزءا من مؤامرة شيوعية دولية تسـتهدف الإطاحة بالدول الرأسمالية [13]. ومنذ فترة حديثة، اسـتبدل ذلك بالخوف من أن تكون الأقليات جزءا من حركة دولية للإسـلاميين المتطرفـين للإطاحة بالدول العلمانية. وعلى سـبيل المثال، يقال إن الأقليات المسـلمة في الهند (كشمير)، إندونيسيا (آتشه)، والفلبين (ميندناناو)، أو إثيوبيا (الصوماليين) على اتصال بشـبكات دولية مـع جماعة الجهاد الإسـلامية. وفي حالات أخرى تكـون المخاوف حول قيام الأقليات بدور العملاء لرأسـمال أجنبي، لإثارة التمرد للحصول على الموارد الطبيعية: يسـتخدم في بعض الأحيان لتحديد المشكلات الكامنة في بابوا الغربية (**).

وفـي جميع هذه الحالات يُنظر إلى الأقليات (صوابا أو خطأ) كحلفاء أو متعاونين مع قوى خارجية تهدد الدولة الأكبر [14]. وقد تظهر جماعات الأقلية تلك بالنسـبة إلى الملاحظ الخارجي على أنها ضعيفة وهامشـية

(*) مجموعة جزر في الجزء الشـرقي من إندونيسيا بعد الحرب العالمية الثانية أصبحت جزءا منها [المترجم].

(**) بابوا الغربية هي إحدى مقاطعات إندونيسيا.

وسلطتها ضئيلة ومواردها قليلة، بحيث لا تستطيع أن تتحدى الدولة. غير أن هـذه الأقليات من وجهة نظر الدولة هي مجموعة من العملاء المحليين لقـوى إقليمية أو دولية أكبر أو شـبكات عمل قوية جدا، وتشـكل تهديدا خطيـرا للدولة [15]. ومـن المحتمل أن تظهر هـذه الدينامية حيثما كانت الدولـة الضعيفة، وحيثما لا تكون هناك منظمات للأمن الإقليمي أو تكون غير فعالة.

ثالثا: عدم الثقة بالمجتمع الدولي

هذان العامـلان الأوليَّان - الخوف من أن تمثل حقوق الأقليات القوية تهديـدا للأمن الشـخصي للأفراد، ولأمن الدولـة - موجودان كذلك في أوروبا ما بعد الشيوعية. بيد أن آفاق التعددية الثقافية الليبرالية، يعقدها بشـكل ظاهر في دول ما بعد الاسـتعمار عامل ثالث لم يوجد في أوروبا ما بعد الشـيوعية، وهـو بالتحديد انعدام الثقة بالمنظمـات الدولية التي تشـجع حقوق الأقليات. فالعديد من الناس يشككون ليس فقط في رسالة التعددية الثقافية الليبرالية، بل أيضا في حامل الرسالة.

ومن المؤكد أنه كثيرا ما استنكرت بلدان ما بعد الشيوعية النظام الأبوي البطرياركـي والمعايير المزدوجة للمنظمـات الغربية التي تصر على حقوق الأقلية كشـرط للانضمام مرة أخرى إلى أوروبا. لكنها لم تتشـكك في أن هذه المنظمـات في النهاية ملتزمة بحماية الاسـتقرار والنزاهة الإقليمية للدول الأعضاء، وكذلك البلدان المرشـحة التي تسـعى إلى الانضمام إلى هذه المنظمات. والواقع أن بلاد ما بعد الشـيوعية سـعت إلى الدخول إلى الاتحـاد الأوروبي E.U وحلـف الناتو NATO (حلف شـمال الأطلنطي) بالتحديد كوسيلة لضمان استقرارها وأرضها.

ومـع ذلك ففي كثير من دول عالم ما بعد الاسـتعمار كان هناك قليل من الثقة بأن يلتزم «المجتمع الدولي» بحماية اسـتقرار وأرض الدول غير الغربيـة. بل على العكس، كان هناك اعتقاد شـائع بأن المنظمات الدولية تـدوّل حقوق الأقلية على وجه التحديد لكي تقوم بزعزعة الاسـتقرار في بلدان معينة. ولقد كان هناك بصفة خاصة إيمان واسـع الانتشار في كثير

من دول ما بعد الاستعمار بأن الرعاية الدولية لحقوق الأقليات هي – ببساطة – مكيدة أو مؤامرة من الغرب، لاسيما الولايات المتحدة الأمريكية، لإضعاف وتقسيم دول ما بعد الاستعمار، وبصفة خاصة تلك التي ربما تشكل تحديا للهيمنة الأمريكية. ولقد ذهب العديد من المثقفين في الصين، على سبيل المثال، إلى أن الخطاب الدولي لحقوق الأقليات هو مؤامرة دبرتها المخابرات الأمريكية CIA لتحريض الحركات الانفصالية بين اثنتين من أكثر الجماعات العرقية القومية أهمية – التيبتيون في الجنوب الغربي والأوغر المسلمون في الشمال الغربي – لكي تعمل على عزل الصين. وهناك نظرية مؤامرة مماثلة منتشرة في العالمين العربي والإسلامي، حيث يفترض أن الخطاب الدولي عن حقوق الأقليات يتجه نحو إضعاف بلاد مثل العراق، وإيران، ومصر، وسورية، وباكستان، وإندونيسيا عن طريق التحريض على التمرد و/أو الانفصال بين أقلياتها المتعددة [16].

ومن الواضح أن هذا النوع من نظرية المؤامرة غير صحيح كتفسير لأصول الموجة السارية من المعايير الدولية لحقوق الأقليات. وكما أشرت فيما سبق، فإن اتجاه ما بعد تسعينيات القرن الماضي لتدويل العلاقات بين الأقليات والدولة قد تظهر تخوفا من النتائج المزعزعة للاستقرار للحروب المدنية العرقية في البلقان والقوقاز، وقد عزز تلك المخاوف الانهيار المريع للدولة في أماكن مثل رواندا والصومال. إن الاندفاع نحو التعرف على المعايير الدولية وأفضل ممارسات التعددية الثقافية إنما أتى بصفة عامة من الناس داخل الغرب الذين دعموا هذه الاصطلاحات داخل بلادهم، والذين اعتقدوا بإخلاص بأنها ناجحة (على نحو متواضع). لم يكن هدفهم هو إضعاف أو زعزعة دول ما بعد الاستعمار، بل تحديدا المساعدة في جعلها مستقرة وناجحة، عن طريق نشر نماذج للعلاقات بين الدول والأقلية التي نجحت في الغرب.

ومع ذلك، فقد ظلت نظريات المؤامرة هذه قوية في عالم ما بعد الاستعمار، ولقد أثارتها المعايير المزدوجة التي تبنتها القوى الغربية عند تطبيق معايير حقوق الأقليات. فالولايات المتحدة، على سبيل المثال، دانت العراق بشدة في عهد صدام حسين لسوء معاملة الأكراد، ومع ذلك فقد

اغمضت عينيها عن سوء معاملة الأكراد في تركيا. والتفسير الواضح لهذا المعيار المزدوج هو أن العراق كان عدوا للولايات المتحدة، في حين كانت تركيا حليفا عسكريا وعضوا في حلف الناتو. وفي مثل هذه الحالات فإن الإشارات إلى حقوق الأقليات كانت توظف كوسيلة لدعم سياسات القوى العظمى، ولا تعكس اهتماما مخلصا لحقوق الأقليات.

وهناك بالمثل إحساس واسع الانتشار في العالم الإسلامي بأن اهتمام الغرب بتحرير شرق تيمور (المسيحي) من انضمامه القسري إلى إندونيسيا (المسلمة) هو مجرد نفاق، إذا ما قورن بانعدام الاهتمام بتحرير الأقليات المسلمة التي انضمت إلى دول أخرى في انتهاك للقانون الدولي، كما هي الحال في كشمير أو فلسطين. وانشغال الغرب بما تعانيه الأقليات المسيحية في السودان (ذي الأغلبية المسلمة) يتعارض مع لامبالاة الغرب بما تعانيه الأقليات المسلمة في الفلبين أو روسيا (ذات الأغلبية المسيحية). إن الكتابات الشعبية والأكاديمية حول موضوعات الأقلية في عالم ما بعد الاستعمار تزخر بهذه الأمثلة للمعايير المزدوجة والتناقضات، والنتيجة هي النظر إلى الدعم الغربي لحقوق الأقليات كما لو لم تكن له أي شرعية أو مصداقية.

لكن إذا تحدثنا بطريقة أخرى قلنا إن دول ما بعد الاستعمار لم تكن تخشى فقط من أن الجيران الأعداء سوف يستخدمون المعايير الدولية لحقوق الأقليات وسيلة لزعزعة الاستقرار، لكنها تخشى كذلك من أن يستخدمها المجتمع الدولي نفسه بهذه الطريقة عندما تتجرأ دولة ما على تهديد الهيمنة الأمريكية/الغربية. وتشارك دول ما بعد الشيوعية في أوروبا في الخوف الأول نفسه، لكن مادامت تأمل وتتوقع أن تصبح جزءا من القوة الغربية، المهيمنة فإنها لا تشارك في هذا الخوف الأخير.

إذن فقد كان التحدي الرئيسي هو كيف نتعامل مع الإحساس الشائع بأن الدعم الدولي لحقوق الأقليات هو ببساطة وسيلة للسياسات الجغرافية؟ وليس ذلك مشكلة تقتصر على موضوع حقوق الأقليات، فهناك شكاوى مماثلة ظهرت حول المعايير الغربية المزدوجة فيما يتعلق بحقوق الإنسان التقليدية، أو الديموقراطية. غير أن المنظمات الدولية

وما يتبعها من شبكات العمل السياسية استطاعت في مثل هذه الحالات أن تقنع قطاعات عريضة من الصفوة والجمهور العام حول العالم بأن المثل العليا الكامنة لحقوق الإنسان والديموقراطية لها قيمة أصيلة، حتى لو أن هذه المثل العليا كانت تُستدعى أحيانا بشكل غير مخلص أو بطريقة تنطوي على نفاق بواسطة ممثلين سياسيين معينين. ومن ثم فإن الاستجابة لاستخدام حقوق الإنسان من جانب القوى العظمى لا تكون بإضعاف الحماية الدولية، بل بالأحرى بمحاولة تقوية هذه الحماية وتعزيزها، أعني تطوير إجراءات محايدة أشد اتساقا لمراقبة حماية حقوق الإنسان وتقييمها.

ومع ذلك ففي حالة حقوق الأقلية فإن الجهود التي تبذل لإقناع الناس في دول ما بعد الاستعمار بالمزايا الأصلية للمثل العليا للتعددية الثقافية الليبرالية كانت أقل نجاحا. وكنتيجة لذلك، استجابة للتناقضات والمعايير المزدوجة، كان هناك اختلاف أعظم حول ما إذا كان الهدف تقوية أو تخفيف الرقابة الدولية لحقوق الأقلية. فلو أن الحكومة الأمريكية طبقت معايير مزدوجة بالنسبة إلى تركيا والعراق في موضوع الأكراد، فهل ينبغي أن تكون الاستجابة إضعاف المساندة الدولية للحكم الذاتي لأكراد العراق، أو تقويتها لأكراد تركيا؟ وإن كانت هناك معايير مزدوجة في الاستجابة الدولية لسوء معاملة الأقليات في السودان والفلبين فهل يجب أن تكون الاستجابة بإضعاف المساندة الدولية للحكم الذاتي للأقليات المسيحية في السودان، أم تقوية المساندة الدولية للحكم الذاتي للأقليات المسلمة في الفلبين؟

افترض كثيرون من مؤيدي حقوق الأقليات أن الهدف ينبغي أن يكون رفع المستوى، وليس الهبوط بالمستوى. وهذا ما أشرت إليه في الفصل الأول تحت اسم «ملء الإطار» بالنسبة إلى معايير حقوق الأقليات الدولية. لكن في غياب الإجماع على المزايا الأصيلة للتعددية الثقافية الليبرالية، ومراعاة الخوف من استخدامها كأداة للسياسات الجغرافية، فإن رد الفعل الأكثر احتمالا هو الهبوط بالمستوى. وعلى حين أن كثيرا من دول ما بعد الاستعمار مستاءة من المعايير المزدوجة التي تلاحظ في تطبيق معايير

حقــوق الأقلية، فإن معظم هذه الدول قد يفضل أن يتعامل معها بإضعاف المســاندة الدولية لحقوق الأقلية، وليس بتقويتها، أعني أنها تفضل تفريغ إطار حقوق الأقليات الدولية، لا ملأه.

ولقد فســرت هـــذه العناصر الثلاثــة الأولى قدرا كبيــرا من مقاومة النماذج الليبرالية للتعددية الثقافية بين صفوة الدول والجماعات المسيطرة في عالم ما بعد الاســتعمار. حتــى إذا كانت منجذبة نحو مبادئ التعددية الثقافية الليبرالية وقبلت الشرعية الفلسفية لبعض قضايا الأقليات، فربما تظل تقاومها بشــدة على أســاس أنها تشكل خطورة قوية في ظل ظروفها الخاصــة. ففي حالــة اللاأمان الإقليمي المحاط بأعــداء مجاورين وقوى دولية معادية، فمن الممكن أن تهدد ترتيبات الحكم الذاتي الأمن الأساسي للدولــة. وفي غياب التماســك الديموقراطي، من الممكن أن تمثل ترتيبات الحكم الذاتــي تهديدا لحياة وحرية المواطنين الأفــراد الذين ينتمون إلى الجماعــة «الخاطئــة». وفي ظل هذه الظروف، فــإن الهدف المقصود من التعددية الثقافية - اســتبدال علاقات العداوة والاستبعاد غير المتحضرة بعلاقــات أكثر إنصافــا للمواطنة الديموقراطيــة - الليبرالية - ربما يتم إفســاده وتخريبه. والسياسات والمؤسســات المصممة لتدعيم المواطنة في الدول متعددة العرقيات قد يُسيْطَر عليها من قبل عناصر داخلية وخارجية تسعى إلى الإبقاء على علاقات العداوة والاستبعاد والمغالاة فيها.

ومع ذلك فإن معارضة التعددية الثقافية الليبرالية لا تســتمد ببساطة من هذه المخاطر العارضة لأمن الدولة ولحقوق الأفراد، فهناك عوامل أخرى أيضا في عالم ما بعد الاستعمار تدعو إلى التساؤل حول المبررات المعيارية للتعددية الثقافية الليبرالية. والحقيقة أن بعض العوامل التي تجعل قضايا الأقليات في الغرب مشروعة لا تطبق بالقوة نفسها على أجزاء أخرى من العالم.

رابعا: التراث الاستعماري للهيراركيات العرقية

العامل الرابع المهم الذي يؤثر في عالم ما بعد الاستعمار هو على وجه الدقة تراث النظام الاســتعماري للعلاقات بين العرقيات. فقد كان الحكام الاســتعماريون يتخوفون على نحو طبيعي من الجماعــات الكبيرة عدديا

داخل مستعمراتهم، الذين يمثلون تهديدا عظيما لحكمهم. ونتيجة لذلك كثيرا ما اختاروا تمييز أقليات داخل كل مستعمرة، لتجنيدها على نحو غير متناسب في نظام التربية والتعليم الاستعماري، والنظام العسكري، وكذلك في النظام المدني. ولقد كان من المفترض أن تكون هذه الأقليات المتميزة أكثر ولاء للحكام الاستعماريين، لأنها إلى حد ما ربما تكون لها مخاوفها الخاصة تجاه الجماعات الأكبر. وهناك حالة كلاسيكية تخص أقلية التاميل في سريلانكا، التي كان البريطانيون يميزونها عن أغلبية السينهاليز Sinhalese (*).

ونتيجة لذلك، عندما تحقق الاستقلال، شعرت الجماعات الكبيرة في كثير من دول ما بعد الاستعمار بأنها هي من كانت ضحية للظلم التاريخي، وأن الأقليات كانت هي المستفيدة من هذا الظلم. ومن ثم فالعدالة لا تتطلب تقوية حقوق الأقليات، بل بالأحرى تقليصها [17]. بالفعل كان أحد أول الأعمال التي قامت بها «دولة سريلانكا» المستقلة هو تقليص حقوق الأقليات من أهل تاميل Tamil، مما أدى في النهاية إلى حرب أهلية.

وكما رأينا في الفصل السادس، وجدت ظاهرة مشابهة في كثير من دول ما بعد الاستعمار، حيث شعرت الأغلبية في الدول حديثة الاستقلال بأنها ضحية الظلم التاريخي على أيدي أقلياتها. وفي المقابل كانت الأقليات المطالبة بحقوق الأقليات في الغرب ضحية للظلم التاريخي على أيدي جماعات الأغلبية بشكل عام تقريبا، فلغتها التاريخية على سبيل المثال كتبتها الأغلبية المسيطرة، كما استغلت مواردها الطبيعية، وأيضا قمعت أشكالها التقليدية للحكم الذاتي.. وهكذا. ومن ثم فإن مطلبها المعاصر بالحكم الذاتي تسانده واقعة أنها كانت ضحية للظلم التاريخي على أيدي الأغلبية المسيطرة. ويمكن أن تُرى مطالب التعددية الثقافية في هذا السياق على أنها «تصحيح لخطأ تاريخي». ومع ذلك فكثيرا ما تُرى مطالب الحكم الذاتي لأقليات معينة في دول ما بعد الاستعمار من وجهة نظر جماعة الأغلبية كمواصلة للخطأ التاريخي واستمراره، مما يدعم مظالم المرحلة الاستعمارية التي تم تبنيها في الأصل لكبت جماعة الأغلبية [18]. وكما أن مطالب

(*) السينهاليزيون: وهم شعب يؤلف الأغلبية العظمى من سكان سريلانكا (سيلان سابقا)، ويعتقد أن أسلافهم وفدوا من الهند [المترجم].

«حقــوق الأقلية» للبيض في جنوب أفريقيا لم يكن لها ســوى صدى شعبي محدود، فقد لاقت مطالب الأقليات الأخرى المتميزة تاريخيا آذانا صماء.

خامسا: الديموغرافيا Demography (علم السكان)

يرتبــط عامل آخر بديموغرافية التعددية العرقيــة في الدول الغربية بالمقارنــة بكثيــر من دول مــا بعد الاســتعمار. والواقع أنه فــي كل نظام ديموقراطي غربي يتضح أن هناك جماعة أغلبية مسيطرة هي التي تحكم الدولة، وتستخدم هذه السيطرة لنشــر لغتها، وثقافتها، وهويتها. والواقع أن الدولة تسمى غالبا على اسم هذه الجماعة المسيطرة التي ملكت الدولة حرفيا لنفسها.

وتفهم حقوق الأقلية في هذا الســياق كوســائل لحمايــة الأقليات من الخطر الحاضر والواضح: خطر اســتخدام الأغلبية المســيطرة لسلطتها على الدولة لدمج الأقليات أو اســتبعادها. ومن الواضح أن الحكم الذاتي هو وسيلة مؤثرة وفعالة لحماية الأقليات من هذه الزاوية.

ومع ذلك، في كثير من دول ما بعد الاســتعمار لم تكن هناك جماعة أغلبيــة. ففــي كثير من البلاد الأفريقية - على ســبيل المثال - لم تكن هنــاك جماعة عرقية تمثل أكثر من 20% أو 30% من عدد الســكان. وفي هذا السياق قد يبدو أقل وضوحا ما هي الأنواع المطلوبة من حقوق الأقليات. ومن المؤكــد أن لأعضاء الجماعات العرقية المختلفة مصلحة مشــروعة في أن ينالوا مشاركة عادلة في منافع الدولة ومواردها، لكن ربمــا لا يكون هناك خــوف مماثل من تعرضها لمشــروعات الدمج في المجموعة القومية المســيطرة. فإذا لم تكن هناك مجموعة واحدة قادرة على الاســتيلاء على السلطة في الدولة، واستخدامها كأداة لنشر لغتها الخاصــة، وثقافتها، وهويتها، عندئذ لا تكــون الأقليات في حاجة إلى حماية من خطــر معين. وبهذا المعنى قد تقــل دواعي المطالبة بالحكم الذاتــي لحماية الأقليات من دولة مركزية غربية ثقافيا تســيطر عليها جماعة عرقية أخرى [19].

فـــإذا ما جمعنا هذه العوامل معا، فينبغي ألا نندهش حين تفشـــل جل المحاولات التي بذلت لدعم أفضل الممارسات للتعددية الثقافية الغربية. إذ يفترض خطاب الغرب أن أقليات الأرض كانت من الناحية التاريخية تابعة لجماعة الأغلبية المســيطرة على الدولة، وأن التعددية الثقافية الليبرالية هـــي طريقة لمعالجة الخطـــأ التاريخي، وتأكيد أنه لـــن يتكرر مرة أخرى. ويفترض الخطـــاب الغربي أيضا أن هذه القضيـــة يمكن التفاوض حولها باعتبارها قضية سياســـة محلية مســـتقلة عن أمن الدولة الإقليمي، وأننا يمكـــن أن نتوقع من محصلة هذه المفاوضات المحلية، بثقة، أن تعمل داخل إطار النزعة الدســـتورية للديموقراطية - الليبرالية، وبالتالي أن تسهم في عملية (المواطنة).

هذه الافتراضات نادرا ما تنطبق خارج الأنظمة الديموقراطية الغربية المســـتقرة. وتقترب أمريكا اللاتينية من التوافق مع النموذج الغربي. فكما هـــي الحال مـــع الأقليات في الغرب، كان الســـكان الأصليـــون في أمريكا اللاتينيـــة تابعين بوضوح لجماعة مســـيطرة تاريخيـــا وتتحكم في الدولة، ويمكن النظر إلى التعددية الثقافية كطريقة لعلاج هذا الظلم. وفضلا عن ذلك، ولأن الســـكان الأصليين ليس لهم دول قريبة أو طموحات انضمامية، يمكن تبني إصلاحات التعددية الثقافية كشأن من شؤون السياسة المحلية، من دون إثـــارة مخاوف الأمن الجغرافي السياســـي. وهناك ثقة أكبر بأن المنظمات الدولية ليس هدفها زعزعة الأمن في هذه البلاد، فلن يدهشـــنا إذن أن يكون لانتشـــار التعددية الثقافية الليبرالية بعض احتمالات النجاح في المنطقة [20].

ومع ذلك، فالظروف مختلفة في معظم آسيا وأفريقيا والشرق الأوسط أتم الاختـــلاف. ففـــي كثير من دول مـــا بعد الاســـتعمار لا توجد جماعة أغلبية مســـيطرة تحكم الدولة وتتحكم فيها، وحتى لو كان هناك مثل هذه الجماعـــة فإنهـــا كثيرا ما ترى نفســـها على أنها ضحيـــة للظلم التاريخي علـــى أيدي الأقليات المتميزة التي تتعاون مع قوى الاســـتعمار. وينظر إلى الحديث عن حقوق الأقلية على أنه استمرار لذلك الظلم التاريخي. وفضلا عـــن ذلك، في ظروف اللا أمن الإقليمي وضعف مؤسســـات الدولة، ينظر

إلى حقوق الأقليات على أنها تشكل تهديدا لكل من أمن الدولة وحقوق الأفراد، مما يقوض محاولات تأسيس روابط المواطنة. كما أن محاولة المجتمع الدولي لتدعيم حقوق الأقليات كثيرا ما ينظر إليها على أنها أداة للسياسات الجغرافية التي يقصد بها دعم الهيمنة الغربية وإضعاف أي دولة تتحداها.

من أفضل الممارسات إلى المعايير والمقاييس

إذا راعينا هذه الظروف فلن يدهشنا أن نجد أن الجهود التي بذلتها المنظمات الدولية لتعميم أفضل الممارسات للتعددية الثقافية الليبرالية في دول ما بعد الاستعمار قد نالت قدرا قليلا من النجاح كما في دول ما بعد الشيوعية. بل إن الظروف في أفريقيا وآسيا والشرق الأوسط كانت أقل تبشيرا بالتبني الطوعي لنماذج التعددية الثقافية الليبرالية من الظروف في وسط وشرق أوروبا.

إن المنظمات الدولية التي تسعى إلى التأثير في علاقات الدولة بالأقلية قد حاولت أن تضيف إلى منطلق أفضل الممارسات استراتيجيات أخرى أكثر تأثيرا قد بدأت تحديدا، كما فعلت المنظمات الأوروبية، مشروع تشكيل معايير ومقاييس قانونية وشبه قانونية من المتوقع أن توافق عليها جميع الدول.

وكما رأينا في السياق الأوروبي، فإن أي محاولة لتشكيل مقاييس ومعايير تواجه في الحال بمسألة الفئات. فهل كان الهدف هو تشكيل حقوق أقلية تنطبق على جميع الأقليات الثقافية العرقية، أم تشكيل حقوق أقليات مستهدفة، تنطبق على أنواع معينة من الأقليات، مثل السكان الأصليين، الأقليات القومية، المهاجرين أو الرعاة وهلم جرا؟

إن الغزوة الأولى لهذا المجال بواسطة الأمم المتحدة تعكس استراتيجية شاملة. فكما رأينا، فُسر البند رقم 27 للاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية في العام 1966، لكي يغطي جميع الأقليات العرقية الثقافية، سواء أكانت جديدة أم قديمة، كبيرة أم صغيرة، مركزة أم مشتتة إقليميا. ولهذا السبب تحديدا، أثبتت أنها لا تستطيع أن تتعامل

مع المطالب المتميزة التي طالبت بها أقليات أرض الوطن التاريخية، التي كانت مطالبها تضرب بجذورها في وقائع الاستقرار التاريخي والتمركز الإقليمي. لقد قررت المنظمات الأوروبية، استجابة لهذه المشكلة، في أوائل تسعينيات القرن الماضي أن تتبنى منظورا موجها يركز على موضوعات أثارتها الأقليات القومية.

لقد تبنت الأمم المتحدة استجابة مختلفة لقصور البند رقم 27. من ناحية حاولت إحياء الاستراتيجية العامة بمحاولة تقوية حق الفرد في الاستمتاع بثقافته؛ بحيث يشمل أيضا بعض الحقوق الإيجابية للأقلية. وكان ذلك هو الهدف من إعلان الأمم المتحدة حول حقوق الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات قومية وعرقية ودينية ولغوية، والذي تبنته الجمعية العمومية سنة 1992، ولجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة في «تعليق عام على البند رقم 27» في العام 1994.

ومع ذلك فإن هذه التأكيدات والتوسعات للمنظور العام تتضمن فقط تغيرات طفيفة للمبادئ الأساسية للبند رقم 27، وتبقى صامتة بالنسبة إلى الموضوعات المتميزة المتعلقة بأقليات أرض الوطن، ومطالبها التي تضرب بجذورها في التاريخ والأرض.

وهكذا بدأت الأمم المتحدة في إعداد نسختها الخاصة من منظور الحقوق الموجهة، إلى جانب استراتيجيتها المستمرة للحقوق العامة. ومع ذلك فقد اختارت الأمم المتحدة أن تستهدف فئة مختلفة من السكان الأصليين. فبينما تستهدف المعايير الأوروبية الأقليات القومية، تستهدف معاييرُ الأمم المتحدة السكان الأصليين.. وذلك اختلاف مهم مع مضامين عميقة من أجل الانتشار العالمي للتعددية الثقافية الليبرالية، ونحن في حاجة إلى أن نفهم لماذا اختيرت هذه الأهداف المختلفة.

والخطوة الأولى هي أن نوضح المصطلحات: ما هو على وجه الدقة الاختلاف بين «الأقليات القومية» و«السكان الأصليين»؟ لقد استخدمت هذه المصطلحات، مثل كثير من المصطلحات الأخرى، لتصنيف الجماعات العرقية الثقافية. إن لمصطلحات «السكان الأصليين»، و«الأقليات القومية» تعريفات متعارضة وحدودا غير واضحة. وهناك جوهر واضح نسبيا وغير

متنازع عليه لكل فئة – وهو ما قد ننظر إليه على أنه نموذج لكل نوع من الجماعات، ثم هناك هامش أكثر تشويشا حيث تصبح محاولات تطبيق المصطلح محل نزاع.

لو أننا ركزنا انتباهنا على الأمثلة الجوهرية المهمة لوجدنا أن مصطلحات مثل «السكان الأصليون» و«الأقليات القومية»، تدل على أنواع مختلفة تماما لأقليات أرض الوطن. وللتبسيط أكثر، فقد ظهر مصطلح «السكان الأصليون» بشكل أساسي في محيط دول العالم الجديد الاستيطانية، ويشير إلى السلالات التي تحدرت من السكان غير الأوروبيين الأصليين في أراض استعمرتها واستوطنتها قوى أوروبية. ولقد كان معظم العمل المبكر في موضوع السكان الأصليين في منظمة العمل الدولية ILO والأمم المتحدة UN، على سبيل المثال، يركز على السكان «الهنود» في أمريكا اللاتينية، وفي المقابل فإن «الأقليات القومية» هو مصطلح تم اختراعه في أوروبا للإشارة إلى الجماعات الأوروبية الخاسرة من جراء العملية الصعبة المتقلبة لتشكيل الدول الأوروبية عبر خمسة قرون خلت، والتي انتهت أراضيها إلى الاندماج (الكلي أو الجزئي) في الدول الأكبر التي تسيطر عليها الشعوب الأوروبية المجاورة. وكانت الأقليات القومية لاعبا ناشطا في العمليات التي تحول بواسطتها ما كان مشوشا ومختلطا في الفترة الحديثة المبكرة من إمبراطوريات وممالك وإمارات في أوروبا، إلى دولة أو إلى نظام حديث لدولة القومية، ولكنهم إما أنهم انتهوا بلا دولة خاصة بهم (أعني قوميات بلا دولة، مثل الإسكوتلنديين أو الشيشانيين)، وإما أنهم انتهوا إلى الجانب الخاطئ من الحدود، معزولين بذلك عن شركائهم العرقيين في الدولة القريبة المجاورة (مثل الألمان العرقيين في إيطاليا أو المجريين في رومانيا).

وتلك هي الحالات الجوهرية في هاتين الفئتين. والطريقة الأولية غير الناضجة للتمييز بينهما هي أن نقول إن الأقليات القومية اندمجت في دولة أكبر يسيطر عليها شعب أوروبي مجاور، في حين أن السكان الأصليين قد استعمروا واستقروا بواسطة قوى أوروبية استعمارية

بعيـدة، لكن هناك طرقا أخرى لتحديد الفـرق بين هذين النوعين من الجماعات تتبع هذا الاختلاف التاريخي. فمن المقبول على نطاق واسع، على سـبيل المثال، أن عملية إخضاع ودمج السـكان الأصليين بواسطة المسـتعمرين الأوروبيين كانت أكثر وحشـية وإزعاجا من عملية إخضاع ودمج الأقليات القومية بواسـطة مجتمعات مجاورة، وأن ذلك قد ترك السـكان الأصليين أكثر ضعفا وعرضة للخطر. وكثيرا ما يفترض أيضا أن هناك اختلافا «حضاريا» بين السـكان الأصليين والأقليات القومية. ففي حين تشـترك الأقليات القومية بشـكل نموذجي في نفس الهياكل أو البنـى الاقتصادية والسياسـية والاجتماعية الحديثة (الحضارية أو الصناعية) مع الشعوب الأوروبية المجاورة، فكثيرا ما يفترض أن السكان الأصليين أبقوا على أسـاليب ما قبل الحداثـة في الإنتاج الاقتصادي، وأنهم اعتمدوا أساسـا على الزراعة والصيد كأسـلوب حياة. وكنتيجة للاسـتيطان الاسـتعماري الواسـع النطاق، كثيرا ما يفترض أيضا أن السكان الأصليين قد اسـتبعدوا إلى مناطق نائية ومعزولة، على عكس الأقليات القومية.

ومن ثم ففي الحالات الجوهرية، وفي الاسـتخدام اليومي، يشـير المصطلحـان إلى أنواع مختلفـة أتم الاختلاف مـن الجماعات التي تضـرب بجذورها فـي عمليات تاريخيـة مختلفة، كمـا تختلف في خصائصهـا المعاصرة، بما فـي ذلك نقاط ضعفها، ونمـط إنتاجها، وموطنها الطبيعي.

وإذا ما فهمنا هذين المصطلحين على هذا النحو فإنهما معا سـيرتدان فـي أصولهما إلـى عمليات تاريخية غربية متميـزة. إن الأقليات القومية هي المتنازعة وهي في النهاية خاسـرة فـي العملية البطيئة لتكوين الدولة داخل قارة أوروبا ذاتها؛ كما أن السـكان الأصليين هم ضحايا لبناء الدول الأوروبية الاسـتيطانية في العالم الجديد. ولهذا، لا يتضح مباشرة ما إذا كان يمكن تطبيق أي من المصطلحـين بطريقة مفيدة خارج أوروبا والعالم الجديـد. والواقع أن بلادا متعددة في أفريقيا وآسـيا أصرت على أنه لا تنطبق عليها أي من الفئتين (21).

ومــع ذلك فلو أننا ركزنا على مجموعة الخصائص المعاصرة التي تميز هذين النوعين من الجماعات، لأمكننا عندئذ أن نجد أنواعا مشــابهة في ســياقات أخرى. ففي اســتطاعتنا، على ســبيل المثال، أن نجد جماعات في آســيا أو أفريقيا تشــارك في الضعف الثقافــي، وفي اقتصاد ما قبل الحداثة، وفي بعد بعض الســكان الأصليين في العالم الجديد، حتى لو لم يكونوا رعايا لدولة أوروبية مستوطنة. وتشتمل هذه الجماعات على «قبائل الجبال» و«شعوب الغابات» و«الرعاة».

وبالمثــل فإننا نســتطيع أن نجد جماعات في العديــد من دول ما بعد الاستعمار تشــبه الأقليات القومية الأوروبية كلاعب نشط، لكنها سرعان ما تخسر في قضايا التحرر من الاستعمار وتشكيل دولة ما بعد الاستعمار. ولا بــد أن يشــمل ذلك جماعات مثــل «التاميل Tamils» في ســريلانكا، وأهل التبت فــي الصين، والأكراد في العراق، والأخنييز في إندونيســيا، والأورموس والتيغرايان في إثيوبيا، والفلســطينيين في إسرائيل. فهم مثل الأقليات القومية في أوروبا كان لديهم الأمل في تشــكيل دولتهم الخاصة في مســار التحرر من الاســتعمار، أو أن تكون لديهم على الأقل درجة من الحكــم الذاتي، وربما تم وعدهم فعلا بالحكم الذاتي لضمان تعاونهم في الصراع من أجل التحرر من الاستعمار، لكن انتهى بهم الأمر إلى أن يكونوا جماعات تابعة لجماعات أقوى داخل دولة أكبر، أو أن ينقسموا بين دولتين أو أكثر من دول ما بعد الاستعمار.

ولذلــك، فعلى حــين أن التمييز بين الســكان الأصليــين والأقليات القوميــة، كنوعين مختلفين من أقليات أرض الوطن، له أصوله في أوروبا وفي الدول الأوروبية المستوطنة، فإن هناك طرقا مقبولة لامتداد تطبيقه على العالم الكبير.

وبعد أن لخصنا التفرقة بين نوعين من الجماعات فإننا نســتطيع الآن أن نعود إلى السؤال: لماذا استهدفت المنظمات الأوروبية الأقليات القومية في حين اســتهدفت الأمم المتحدة السكان الأصليين؟ والإجابة في الحالة السابقة، على نحو ما رأينا في الفصل السابق، هي أن المنظمات الأوروبية رأت أن الأقليات القومية في أوروبا ما بعد الشيوعية تمثل تهديدا للسلام

والأمـــن العالميـــين، مع مخاطر لا تتعلـــق فقط بالعنف داخـــل الدولة، بل أيضا بآثار قد تمتد لتزعزع المنطقة بأســـرها. وعلى هذا الأساس أعلنت المنظمـــات الأوروبية أن معالجـــة قضايا الأقليات القومية كانت مســـألة اهتمام دولي مشروع.

وعلـــى الرغم مـــن ذلك، فقد رأينـــا في الأمم المتحـــدة تبريرا مختلفا لتطوير الحقوق الموجهة [22]. لم يكن هناك خوف مشـــابه من أن يشـــكل الســـكان الأصليون تهديدا للســـلام والأمن الدوليين. ذلك لأن الســـكان الأصليـــين من ناحية ليســـت لديهم دول قريبة في الجـــوار من الممكن أن تطلب منهم أن يصبحوا طابورا خامسا، ومن ناحية أخرى لأنه ينظر إليهم بصفـــة عامة على أنهم يقعون خارج خطوط القتال الرئيســـية للمنافســـة داخل الدولة والسياسات الجغرافية السياسية. وعلى أي حال فإنهم كثيرا مـــا يكون عددهـــم قليلا جدا أو أبعـــد ما يكونون عن تشـــكيل تحدٍّ مؤثر لسلطة الدولة. كما أن جزءا من الصورة المألوفة للأقليات القومية هو أنهم لاعبـــون محتملون أو بيادق في السياســـة الجغرافية الإقليمية، فإن جزءا من الصورة المألوفة للســـكان الأصليين، هي أنهم معزولون عن السياســـة الجغرافية الإقليمية [23].

ومن ثم فتفسير استهداف السكان الأصليين لم يكن بأنهم تهديد للأمن الجغرافي السياسي، بل كان اهتماما أكثر إنسانية لحماية جماعة ضعيفة بشكل محدد.

كما رأينـــا في الفصل الثاني، فإن التعبيـــر الأول عن هذا الاهتمام، انعكـــس في مؤتمر منظمة العمل الدولية فـــي العام 1957، وكان يتخذ شـــكل الوصاية علـــى نحو واضـــح، ويقوم علـــى افتراض أن الســـكان الأصليين كانـــوا بالغي التخلف، غير قادرين علـــى التعامل مع تحديات العالم الكبير. لقد كان اهتماما إنســـانيا مطرزا بالازدراء الثقافي. غير أن النماذج الأكثر تعددية ثقافية لحقوق الســـكان الأصليين، التي ظهرت في ثمانينيات وتســـعينيات القرن الماضي، رفضت المنظور الأبوي، بينما ظلت تؤكد على خاصية الضعف المميز للســـكان الأصليين تجاه مشاريع الدولـــة المفروضة للدمج والتنمية. إن تفســـير هـــذا الضعف المتميز لم

يعد مصورا على نواقص وخواص ثقافة السكان الأصليين، بل بالأحرى بالطريقة الوحشية التي مارستها الدول الأوروبية في استعمار السكان الأصليين واستيطانها بها. والطريقة التي سُلب بها السكان الأصليون واستعمارهم وتشتيتهم باسم «التنمية القومية» أصبحت تمثل إحراجا كبيرا ليس فقط للدولة، لكن أيضا للمنظمات الدولية التي كانت تدعم مشروعات التنمية هذه [24].

ونحن نحتاج، كما أشرت في الفصل الرابع، إلى أن نفهم هذه الأفكار الجديدة عن حقوق السكان الأصليين كمرحلة ثالثة من مراحل صراع حقوق الإنسان فيما بعد الحرب ضد الهيراركيات العرقية والعنصرية، المبنية على صراعات سابقة (للقضاء على الاستعمار) والتمييز العنصري. الأفكار التي قدمتها حركة «القوى الحمراء» التي ظهرت في الولايات المتحدة في ستينيات القرن الماضي (وحركات السكان الأصليين المشابهة في بلاد العالم الجديد الأخرى) قد استلهمت بوضوح من هذه الصراعات المبكرة، واعتمدت على خطاب كل من التخلص من الاستعمار ومعاداة العنصرية. وعندما اعتمد المجتمع الدولي في البداية على مبدأ التخلص من الاستعمار فإنه طبق هذا المبدأ فقط على المستعمرات الخارجية فيما وراء البحار، وليس على السكان الأصليين الذين استعمرتهم دول الاستيطان الأوروبية في العالم الجديد. غير أن في ذلك تناقضا واضحا، من منظور أخلاقي. والواقع أنه بالنظر إلى أن السكان الأصليين كانوا يخضعون ليس فقط للغزو الإمبريالي (كما هي الحال في مستعمرات أفريقيا وآسيا)، بل أيضا للاستيطان الاستعماري، ففي استطاعة المرء أن يذهب إلى أنهم كانوا يتعرضون لظلم أفدح من الاستعمار أكثر مما تعاني منه المستعمرات فيما وراء البحار. وعلى أي حال، فلا يكاد المجتمع الدولي يقبل مبادئ القضاء على الاستعمار والتمييز العنصري في الخارج، حتى يصبح من الصعب أن ننكر مطالب السكان الأصليين في مسألة الظلم التاريخي، أو ننكر ملاءمة شكل ما من أشكال التخلص من الاستعمار (الداخلي).

ومـن ثم فإن الاهتمام والمسـاندة الدوليين لحقوق السـكان الأصليين يعكسـان خليطا من الدوافع، معتمدين على حجج أخلاقية قوية عن ظلم الاستعمار والتفرقة العنصرية، مصحوبة بأفكار أبوية متباطئة عن الضعف المتميـز للثقافات «المتخلفة». لكن أيا ما كان خليط المبررات، فمن الواضح أنـه دافع مختلف عن ذلك الدافع الذي يدعم اسـتهداف حقوق الأقليات القومية في أوروبا. فالأقليات القومية اسـتُهدفت لأسـباب تتعلق بالأمن الجغرافي السياسـي. أما استهداف السكان الأصليين فقد حدث لأسباب أخلاقية وإنسانية تتعلق بالظلم التاريخي وحماية الضعفاء [25].

وكل مجموعة من هذه الأسـباب هي أسباب مشـروعة تماما، يُعتمد عليها في مشـروع تطوير الحقوق الموجهـة. لكن لكل منها جوانب قصور تتطلب منا أن نكون على وعي بها. فحقيقة أن معايير الأمم المتحدة لحقوق السـكان الأصليين تقوم على اهتمامات إنسانية بدلا من الأمن الجغرافي السياسـي هي مصدر قوة وضعف فـي آن واحد. فعلى الجانب الإيجابي فـإن غياب (أو على الأقل ضعف) قضايا الأمن الجغرافي السياسـي قد جعـل التقدم الجاد في تطويـر معايير قوية لحقـوق الأقليات أمرا أكثر سـهولة [26]. وكما رأينا في الفصل السـادس، فقـد ثبت أن ذلك التقدم مستحيل في سياق الأقليات القومية الأوروبية. فمخاوف الأمن الجغرافي السياسي الأساسية التي قادت المنظمات الأوروبية إلى استهداف الأقليات القومية قد منعت أيضا هذه المنظمات من التعامل مع الموضوعات المتميزة التي أثارتها الأقليات القومية، لاسيما قضاياها المتعلقة بالتاريخ والأرض. ونتيجة لذلك فإن المقاييس الأوروبية مسـتهدفة من حيث الشـكل، لكنها عامـة من حيث المضمون، وبسـبب هـذا التناقض فإن مشـروع تطوير الحقـوق الموجهة إلـى الأقليات القومية كملحق لحقـوق الأقليات العامة معرض لخطر الانهيار.

من الواضح أن معايير الأمم المتحدة لحقوق السكان الأصليين تخاطب الحاجـات والتحديات الخاصة بالسـكان الأصليين. فهي تُسـتهدف من حيث الشكل والمضمون. وتركز بدقة على الموضوعات المتميزة التي تثيرها حقيقة أن السكان الأصليين يعرفون أنفسهم بعلاقتهم بأرضهم التاريخية،

ويعبرون عن رغبة قوية في الاحتفاظ أو استعادة السيطرة السياسية على أنفسهم، وعلى مؤسساتهم، وعلى أراضيهم. والواقع أن جميع الوسائل الدولية التي تتعلق بالسكان الأصليين أعلنت نيتها احترام وتقدير هذه الصلة بين السكان الأصليين وأرضهم التاريخية.

والواقع أن هذه المقاييس والمعايير الدولية المتطورة لحقوق السكان الأصليين قوية جدا بالفعل، عندما تكون عالية الطموح، في حين أن المقاييس الأوروبية تبدأ من حق الفرد في الاستمتاع بثقافته، الوارد في البند 27، فإن معايير الأمم المتحدة للسكان الأصليين تبدأ من النسخة المعدلة: الحق في تقرير المصير في البند رقم 1. وتتضمن مسودة العام 1993 لإعلان الأمم المتحدة لحقوق السكان الأصليين، على سبيل المثال، البنود الآتية:

البند رقم 3: للسكان الأصليين الحق في تقرير المصير. وبموجب هذا الحق، فإنهم يقومون، بحرية، بتقرير حالتهم أو مكانتهم السياسية، ويسعون بحرية إلى تنميتهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

البند رقم 15: للسكان الأصليين الحق في تأسيس وإدارة أنظمتهم ومؤسساتهم التربوية التي تقدم التعليم بلغتهم الخاصة؛ وبطريقة مناسبة لمناهجهم الثقافية في التربية والتعليم.

البند رقم 26: للسكان الأصليين الحق في امتلاك، وتطوير، إدارة، واستخدام الأراضي والأقاليم... التي كانوا يملكونها تقليديا أو كانوا يشغلونها أو يستخدمونها. ويشتمل ذلك على الحق في الاعتراف الكامل بقوانينهم وعاداتهم وأعرافهم، ومؤسساتهم ونظمهم الخاصة بملكية الأرض لتطوير وإدارة الموارد.

البند رقم 31: للسكان الأصليين، كشكل محدد من ممارسة حقهم في تقرير المصير، الحق في الحكم الذاتي في المسائل التي تتعلق بشؤونهم الداخلية.

البند رقم 33: للسكان الأصليين الحق في تدعيم، وتطوير وصيانة بناهم المؤسساتية وتقاليدهم القضائية المتميزة، وأعرافهم، وإجراءاتهم وممارساتهم، بما يتفق مع معايير حقوق الإنسان المعترف بها عالميا [27].

وباختصار تعترف مسودة الإعلان بحقوق السكان الأصليين في أرضهم ومواردهم، فضــلا عن حقوقهم في الإدارة الذاتية لمؤسســاتهم القانونية والسياسية والثقافية. وعلى الرغم من أن هذه البنود قد تم تقديمها كحد أدنــى من المعاييــر التي تلزم جميع البــلاد بالوفاء بها، فإنهــا في الواقع قريبــة جدا من أفضل الممارســات للأنظمة الديموقراطيــة الغربية فيما يتعلق بالسكان الأصليين.

إن مســودة الإعلان لاتزال مجرد مســودة، لكن كما أثرتُ فيما سبق، فــإن أفكارها المحورية قد جُمعت بواســطة أعضــاء متنوعين داخل نظام الأمم المتحدة، وقد تم تشكيل أفكار مشابهة بواسطة منظمة العمل الدولية ILO، وفي مســودة الإعلان حول الســكان الأصليين في منظمة الولايات الأمريكية [28]. لذا فإن هذه الأفكار يجري تداولها على نطاق واســع من خلال المنظمات الدولية وشــبكات عمل سياسة عالمية، وكما سبق أن رأينا، فإن لديها تأثيرا واضحا، خاصة في أمريكا اللاتينية [29].

وبهذه الطريقة، فإن معايير الأمم المتحدة المستهدفة للسكان الأصليين يمكــن أن تُرى على أنهــا حققت نجاحا أصيلا. فهــي تخاطب الحاجات المتميــزة للســكان الأصليين بطريقــة مختلفة عــن المقاييــس الأوروبية المســتهدفة للأقليات القومية، وبالتالي تقدم الدليل على أن الاستراتيجية الأساســية لتطوير مقاييس موجهة هي اســتراتيجية شرعية وربما تكون مؤثرة. والواقع أن كثيرا من الشــراح والمحللين قد أشاروا إلى ظهور حقوق الســكان الأصليين الدولية بوصفهــا واحدة من الأمثلــة القليلة الناجحة لاســتخدام القانون الدولي كأداة لـ «العولمة المضادة للهيمنة» (انظر فولك، العام 1999 و2000).

إن المســار الموجه للســكان الأصليين يقوم على دوافع إنسانية، وليست أمنيــة، وهو ما جعل هذا التقدم المذهــل أمرا ممكنا. ومع ذلك، فإن قرار التحــول من تركيز يلهمه الأمن على الأقليات القومية إلى تركيز إنســاني على الســكان الأصليــين له أيضا جوانب من القصــور. أحدها أنه يتركنا بلا مقاييس قانونية عالميــة تخاطب الاحتياجات والتحديات المتميزة التي أظهرتهــا الأقليات القومية فــي عالم ما بعد الاســتعمار. ومع ذلك، فإن

ما يمثل خطرا كبيرا على السلام، الأمن، حقوق الإنسان، والتنمية في معظم عالم ما بعد الاستعمار هو تحديدا الصراعات التي تكون الجماعات العرقية القومية أو جماعات الأقليات القومية طرفا فيها. إن الصراعات العرقية السياسية لجماعات مثل التاميل والأكراد والكشميريين والأوروموز Oromos هي التي شكلت تهديدا محتملا للسلام والاستقرار الإقليميين، وليست صراعات الرعاة وسكان الغابات.

وربما كانت إحدى الاستجابات المحتملة لهذه الفجوة إلحاق معايير الأمم المتحدة الموجودة عن السكان الأصليين بمجموعة أخرى من المعايير الموجهة إلى الأقليات القومية، أي تشكيل نسخة عالمية من اتفاقية المجلس الأوروبي الإطارية لحماية الأقليات القومية. وكما رأينا في الفصل الثالث، فإن هذا النوع من الاستهداف المتعدد سوف يعكس منطق التعددية الثقافية الليبرالية، الذي يتضمن مساحة من المسارات القانونية المختلفة على مستوى الجماعة، بما فيها من مسارات متميزة للأقليات القومية والسكان الأصليين.

ولسوء الطالع، فإن هذا في أفضل الأحوال هدف طويل المدى للغاية. أما آفاق تطوير معايير عالمية للأقليات القومية فهي غير موجودة في المستقبل المنظور، بسبب جميع الأسباب التي سبق أن ناقشناها. ولقد تراجع الغرب عن تشكيل تلك المعايير في السياق الأوروبي، وليس ثمة مساندة في الأمم المتحدة أو في أي منظمة إقليمية للقيام بمثل هذا المشروع. والمحاولة الوحيدة التي أعرفها لتشكيل تلك المقاييس على مستوى عالمي - أعني مسودة اتفاقية الحكم الذاتي من خلال الإدارة الذاتية المقدمة من ليختينشتاين (*) للأمم المتحدة العام 1994 - لم تُناقش جديا على الإطلاق أو حتى توضع في الاعتبار (30). ولذلك فمن غير المحتمل أن يتغير إطار العمل الحالي في الأمم المتحدة، والذي يتبنى المعايير الموجهة للسكان الأصليين وليست للأقليات القومية.

لقد كان غياب الحماية الموجهة للأقليات القومية، بالنسبة إلى بعض المحللين، ثغرة مؤسفة في المنظور السائد للأمم المتحدة، لكنها لا تشكك في مدى مشروعية المعايير الموجهة للسكان الأصليين. وينبغي علينا أن

(*) ليختينشتاين Liechtenstein: إمارة دستورية مستقلة في أوروبا الوسطى، وتعتبر أصغر دولة في العالم، لغتها الألمانية [المترجم].

نقوم بخطوة إلى الأمام بمقدار ما نستطيع، وإذا كانت الظروف الحالية لا تسمح إلا بالتقدم في مسار السكان الأصليين، فإن علينا أن نتقدم هنا إلى الأمام، ولا ننتظر حتى نستطيع التقدم إلى الأمام في جميع المسارات الموجهة الممكنة في وقت واحد.

غير أن المسألة في رأيي أكثر تعقيدا، فالتفرقة الحادة في الوضع القانوني بين السكان الأصليين والأقليات القومية تخلق عددا من المفارقات والتأثيرات الضارة التي ربما تقضي على استقرار مسار السكان الأصليين ذاته. وربما تكون الطريقة الوحيدة للمحافظة على نظام لحقوق السكان الأصليين هي أن نجد كذلك طريقة لتطوير المعايير الموجهة للأقليات القومية.

ولكي نفهم المشكلة هنا، فإننا نحتاج إلى أن نتذكر كيف تتلاءم فئة السكان الأصليين داخل النماذج الأوسع من التعددية الثقافية الليبرالية في الغرب. وكما سبق أن أشرت، فإن كلا من السكان الأصليين والأقليات القومية يتم الاعتراف بهم والتعامل معهم كأقليات أرض الوطن في معظم الديموقراطيات الغربية. وهناك اختلافات اجتماعية وتاريخية مهمة بين نوعي أقليات أرض الوطن، وهي تجلب معها تداعيات قانونية في معظم البلاد الغربية، لكن من المهم ألا نغفل الخصائص المشتركة بينهما. فكلا النوعين من الجماعات يعامل على أنه أقليات أرض الوطن، وكلاهما منح الحكم الذاتي الإقليمي داخل الأنظمة الديموقراطية الليبرالية الغربية. ومن هذه الزاوية فهما يتميزان عن الأقليات «الجديدة» التي تتألف من المهاجرين والعمال الزائرين واللاجئين. ومن منظور نظرية وممارسة التعددية الثقافية الليبرالية في الغرب، فإن السكان الأصليين والأقليات القومية ينتمون معا كأقليات أرض الوطن ذات الحكم الذاتي، إلى فئة مختلفة عن الأقليات الجديدة.

ومع ذلك، ففي الخطاب الدولي الذي ظهر، كانت الخصائص المشتركة المهمة بين السكان الأصليين والأقليات القومية غامضة، وخلقت فجوة مصطنعة بين حقوق السكان الأصليين وأقليات أرض الوطن الأخرى. وفي أول الأمر كان هناك تبرير أخلاقي مفهوم لهذا الاتجاه. وكما رأينا، فإن

قهر المستعمرين الأوروبيين للسكان الأصليين كان عملية أشد وحشية وتدميرا من قهر المجتمعات الأوروبية المجاورة للأقليات القومية، مما ترك السكان الأصليين أكثر ضعفا، وبالتالي في حاجة ملحة أكثر إلى الحماية الدولية. ونتيجة لذلك كانت هناك حجة أخلاقية مقبولة لإعطاء الأولوية للسكان الأصليين على حساب الأقليات القومية في توثيق حقوق الحكم الذاتي في القانون الدولي، وحتى إذا كانت الحجج المعيارية الأساسية للحكم الذاتي تنطبق على الاثنين [31].

ومع ذلك، فإن ما بدأ كاختلاف في الأهمية والأولوية النسبية بين قضايا السكان الأصليين والأقليات القومية قد تطور إلى تصدع كامل تقريبا بين الاثنين على مستوى القانون الدولي. من خلال مدى واسع من الوثائق والإعلانات الدولية، فصلت شعوب السكان الأصليين عن أقليات أرض الوطن الأخرى، واقتصرت مطالب الأرض والحكم الذاتي على الأولى. وفي المقابل فإن الأقليات القومية قد جمعت مع أقليات جديدة ولم تمنح سوى حقوق الأقليات العامة، في تجاهل لحاجاتها وطموحاتها المتميزة والمرتبطة بالاستقرار التاريخي والتمركز الإقليمي. ونتيجة لذلك فإن التمييز بين السكان الأصليين وأقليات أرض الوطن الأخرى قد تطلب اهتماما وصرامة داخل القانون الدولي كانا مفقودين تماما في نظرية وممارسة التعددية الثقافية الليبرالية.

هذه المحاولة لإيجاد تفرقة حادة في القانون الدولي بين السكان الأصليين والأقليات القومية تثير عددا من الأسئلة الصعبة. فهي تخلق: 1 - تناقضات أخلاقية، 2 - إرباكا مفاهيميا، 3 - ديناميات سياسية غير مستقرة. ودعونا نشرح هذه النقاط.

إن التفرقة الحادة في الحقوق بين النوعين من الجماعات متناقضة أخلاقيا، لأنه أيا كانت الحجج الموجودة للاعتراف بحقوق الحكم الذاتي للسكان الأصليين فإنها تنطبق أيضا على مطالب الحكم الذاتي لجماعات الأرض الضعيفة الأخرى والمظلومة تاريخيا. وفي بحث مثير للاهتمام، قارنت ميريام أوكرمان مطالب السكان الأصليين بتلك المطالب المتعلقة بالأقليات القومية في بلاد ما بعد الشيوعية، ولاحظت التشابهات القوية

في الأهداف والمبررات الأساسية، كما أوضحت أن «السكان الأصليين والأقليات [القومية] في وسط وشرق أوروبا تشترك في هدف المحافظة على ثقافتهم المتميزة، وتبرر مطالبها للحقوق المختلفة على مستوى الجماعة بالدعاوى المتشابهة للحكم الذاتي، والمساواة، والتعدد الثقافي، والتاريخ والضعف» (ميريام أوكرمان، 2000، ص 1045).

والواقع أن ذلك واضح من تفسيرات وتبريرات الأمم المتحدة نفسها لمسار السكان الأصليين المستهدف. لقد طلب من كل من مقعد جماعة العمل من أجل الأقليات في الأمم المتحدة (أسبيورن إيدي) ومقعد جماعة العمل لتعداد السكان الأصليين (إيريكا آيرين دايس) أن يكتبا ملحوظة عن فهمهما للفرق بين السكان الأصليين والأقليات. (إيدي ودايس، 2000). في محاولة لتفسير أحقية شعوب السكان الأصليين أكثر من تلك المتوافرة لجميع الأقليات بنص البند 27 العام، فإن المقعدين يتعرفان على الاختلافات الثلاثة الأساسية الآتية:

أ - في حين تسعى الأقليات إلى الدمج المؤسساتي، يسعى السكان الأصليون يسعون إلى الاحتفاظ بدرجة من الاستقلال المؤسساتي.

ب - بينما تسعى الأقليات إلى الاحتفاظ بالحقوق الفردية، فإن السكان الأصليون إلى الحقوق جماعية الممارسة.

ج - في حين تسعى الأقليات إلى عدم التفرقة، يسعى السكان الأصليون إلى الحكم الذاتي.

وهذه كلها اختلافات مهمة بين السكان الأصليين وجماعات اللاأرض، كالمهاجرين، ولكنها لا تميز السكان الأصليين عن الأقليات القومية. من جميع النواحي تقع الأقليات القومية في الجانب نفسه من المعادلة الذي يقع فيه السكان الأصليون.

وفي وثيقة سابقة أعدت لجماعة العمل لتعداد السكان الأصليين، قدمت داس تقريرا مختلفا بعض الشيء (دايس، 1996). فقد بدأت بالقول إن السمة الحاسمة التي يتميز بها السكان الأصليون، بالمقارنة بالأقليات بشكل عام، هي تعلقهم القوي بالمنطقة التقليدية التي ينظرون إليها على

أنهـا أرضهم أو وطنهـم التاريخي. وكما تقول دايـس: «إن تعلقهم بأرض الوطن يحدد برغم ذلك هوية وسلامة جماعة السكان الأصليين، اجتماعيا وثقافيـا. وقد يوحي ذلـك بتعريف ضيق جدا غير أنه دقيق لـ «السـكان الأصليين»، وكاف لكي يطبق على أي موقف حيث تكون المشكلة هي تمييز السـكان الأصليين عن الطبقة الأكبر من الأقليات» (دايس، 1996، الفقرة 39). بيـد أن هذا المقياس – «التعلق بأرض الوطن» – من الواضح أنه يميز أقليات أرض الوطن بشكل عام، بمن فيهم الأقليات القومية، وليس السكان الأصليين على وجه التحديد.

وكما تبين هذه الاقتباسـات، فإن المناقشات داخل الأمم المتحدة حول التفرقة بين السـكان الأصليـين والأقليات تتجاهل بشـكل نظامي وجود الأقليـات القومية. وتذهـب دايس، مثلا، إلى أنه «يمكـن أن نتعرف على عنصرين على الأقل [في حالة السـكان الأصليين] لا يرتبطان أبدا بمفهوم «الأقليات»: الأسـبقية في الزمن والتعلق بـأرض معينة» (دايس، 1996، الفقـرة 60). غيـر أن هذه الأفكاربالطبع قد ارتبطت باسـتمرار بمفهوم الأقلية القومية.

أو انظر إلى الملخص الختامي لدايس عن الفرق الأساسي بين الأقليات والسكان الأصليين:

> «إذا ما وضعنا في اعتبارنا المشـكلة المفاهيمية (مشكلة تمييز السكان الأصليين عن الأقليات)، فإنني أود أن أذهب إلى أن النوع المثالي من «السكان الأصليين» هو جماعة أصلية (من أول السكان) في المنطقة التي يقيمون اليوم فيها واختاروا الاحتفاظ بهوية ثقافية متميزة ومنظمة سياسية واجتماعية متميزة داخـل المنطقة. إن النموذج المثالـي لـ «الأقلية» هو جماعة مرت بتجربة الاسـتبعاد أو التمييز بواسطة الدولة أو مواطنيها بسبب السـمات العرقية، القومية، الدينية، أو اللغويـة لأجدادها. ومن ثم فإن النموذج المثالي لـ «الأقلية»، من منظور الفائـدة، يركز على تجربة الجماعة في التمييز لأن نية المعايير الدولية العالمية هي أن تحارب التمييز، ضد

الجماعة ككل وضد أعضائها الأفراد، وتوفير الفرصة لهم في دمج أنفسهم بحرية في الحياة القومية بالدرجة التي يختارونها. وكذلك، فإن النموذج المثالي لـ «السكان الأصليين» يركز على الأصالة، والإقليمية، والرغبة في البقاء متميزين بشكل جماعي، وهي كلها عناصر مرتبطة بشكل منطقي بممارسة حق تقرير المصير الداخلي، والحكم الذاتي» (إيدي ودايس، العام 2000، الفقرة 48 و49).

وهذا ملخص جيد للتمييز بين النموذجين المثاليين للجماعات، لكنه لا يقدم تفسيرا أو تبريرا لتمييز شعوب السكان الأصليين عن أقليات أرض الوطن الأخرى.

وفي جميع مقاييس دايس، نجد أن الأقليات القومية والسكان الأصليين ينضويان تحت النموذج المثالي نفسه القائم على المنطقة والحكم الذاتي، في حين تنضوي الأقليات الجديدة والمشتتة تحت النموذج الآخر.

دايس ليست غافلة عن هذه المشكلة، فهي تعترف بأنه ربما كان من الصعب أن نجد أساسا مبدئيا لتمييز مطالب السكان الأصليين عن أقليات أرض الوطن الأخرى. ومع ذلك فهي تصر على أنه في الممارسة فإن هذين النوعين من الجماعات يتقدمان بمطالب مختلفة: «تبقى الحقائق أن السكان الأصليين والأقليات تنظم نفسها بشكل منفصل وتميل إلى تأكيد أهداف مختلفة، حتى في تلك البلاد التي تظهر فيها مختلفة اختلافا طفيفا من حيث السمات «الموضوعية» (إيدي ودايس، 2000، الفقرة 41). ويقول ستيفن ويتلي بفكرة مشابهة: «ليس ثمة تفرقة موضوعية يمكن أن نقول بها بين الجماعات التي تعرف باسم الأقليات، والأقليات القومية، والسكان الأصليين، والشعوب. إن ما يميز هذه الجماعات هو طبيعة مطالبها السياسية: ببساطة تطالب الأقليات، والأقليات القومية بالأمن الثقافي، وتطالب الشعوب بحقها في تقرير المصير والحكم الذاتي» (ويتلي، 2005، 124).

وهذه مطالب غير عادية. على نحو ما رأينا، فإن تاريخ المناقشات الأوروبية كله حول «مشكلة الأقليات» تشكَّل بالتحديد بواسطة حقيقة أن الأقليات القومية تقدم بالفعل مطالب الحكم الذاتي وليس الأمن القومي

فقط [32]. وليس في أوروبا فقط. كما رأينا في الفصل الثاني، فإن موجة تحديد المعايير العالمية فيما يخص حقوق الأقليات في أوائل تسعينيات القرن الماضي، جاءت بسبب الخوف من تزايد الحروب الأهلية العرقية بين الدول وجماعاتها القومية الفرعية. وبينما يرجع اهتمام الأمم المتحدة بالسكان الأصليين إلى سبعينيات وثمانينيات القرن الماضي، فإن الانفجار المفاجئ للاهتمام الموجه إلى «الأقليات» في مناقشات الأمم المتحدة يعود إلى نهاية الحرب الباردة، والنزاعات العرقية التي أطلقتها. إن الخوف من «الجحيم العرقي» يقوم بالتحديد على واقع أن الصراعات من أجل الحكم الذاتي لا توجد بين شعوب السكان الأصليين فقط، بل أيضا بين كثير من الجماعات العرقية القومية الفرعية حول العالم. ومع ذلك فإن المناقشات الدائرة حول حقوق الأقليات داخل الأمم المتحدة يبدو أنها تعمل على مقدمة تقول إن ظاهرة قومية الأقليات لا وجود لها: إن الأقليات، وفق التعريف، لا تسعى إلى الحكم الذاتي. أي أن المشكلة الأساسية التي ساعدت على توليد اهتمام دولي بحقوق الأقلية بعد الحرب الباردة في المقام الأول أُنْكِر وجودها.

إذا رفضنا أن نغمض أعيننا عن ظاهرة الأقليات القومية، فإن التناقضات الأخلاقية في إطار العمل الحالي للأمم المتحدة تصبح ملحوظة جدا.

والواقع أن جميع المبادئ والحجج الأخلاقية المقدمة داخل الأمم المتحدة من أجل حقوق موجهة إلى السكان الأصليين تنطبق أيضا على الأقليات القومية، والهوة الخطيرة بين النوعين من الجماعات ينقصها التبرير الأخلاقي الواضح. ولأسباب سياسية، ربما يكون من المستحيل أن تمتد المعايير الدولية للحكم الذاتي إلى الأقليات القومية.

فالدول، كما سبق أن رأينا، أقل استعدادا للموافقة على مطالب الحكم الذاتي لجماعات تشكل تهديدا خطيرا للدولة، وتميل هذه الجماعات إلى أن تكون أقليات قومية بدلا من شعوب السكان الأصليين. لكن ينبغي علينا ألا نضفي على هذا الاعتبار السياسي صفة المبدأ الأخلاقي، أو أن نتجاهل التناقضات الأخلاقية التي تتولد عنه.

إن محاولة رسم تفرقة حادة في الوضع القانوني بين الأقليات القومية والسكان الأصليين ليست مشكلة أخلاقية فقط، بل أيضا مسألة غير مستقرة من حيث المفهوم. فالمشكلة ليست ببساطة كيف نبرر الاختلاف الحاد في الحقوق القانونية بين الأقليات القومية والسكان الأصليين، بل كيف نعرف النموذجين في المقام الأول. إن التمييز بين السكان الأصليين وأقليات أرض الوطن الأخرى من الصعب تحقيقه خارج الحالات الأساسية الأصلية لأوروبا والدول الأوروبية الاستيطانية.

ولقد سبق أن رأينا أنه في الغرب هناك تفرقة واضحة، إلى حد ما، بين الأقليات القومية الأوروبية والسكان الأصليين في العالم الجديد. فكل منهما جماعات أرض الوطن، غير الجماعة الأولى (الأقليات القومية الأوروبية) قد أدمجت في الدولة الأوسع التي يحكمها شعب مجاور، في حين أن الجماعة الثانية (السكان الأصليين) تم استعمارها واستيطانها عن طريق قوى استعمارية بعيدة. وليس من الواضح تماما كيف يمكننا أن نحدد هذا التمييز في أفريقيا، أو آسيا، أو الشرق الأوسط، أو ما إذا كان للفئات معنى. فبناء على تعريفنا للمصطلحات، في استطاعتنا أن نقول إنه ليست ثمة مجموعة من جماعات أرض الوطن في هذه المناطق تعد من «السكان الأصليين»، أو أنها كلها منهم.

وبمعنى ما من المعاني، ليست ثمة جماعة في أفريقيا، أو آسيا، أو الشرق الأوسط تتناسب مع الصورة التقليدية للسكان الأصليين. وجميع أقليات أرض الوطن في هذه المناطق تم دمجها في دول أكبر تتحكم فيها جماعات مجاورة، لا دول استيطانية يتحكم فيها مستوطنون أوروبيون [33]، وبهذا المعنى فهي أقرب إلى صورة الأقليات القومية الأوروبية منها إلى شعوب السكان الأصليين في العالم الجديد، ولهذا السبب فإن العديد من البلدان الآسيوية والأفريقية تصر على ألا تُلقَّب أي من أقلياتها بـ «السكان الأصليين».

ومع ذلك، وبمعنى آخر، يمكننا أن نقول إن كل جماعات أرض الوطن في هذه المناطق (بما فيها جماعات الأغلبية المسيطرة) هم سكان أصليون. وفي أثناء فترة الحكم الاستعماري، فإن كل الجماعات المستوطنة تاريخيا،

الأغلبية والأقلية على السواء، كانوا يلقبون بأبناء البلد أو السكان الأصليين بالنسبة إلى الحكام الاستعماريين. وبهذا المعنى، فإن كل جماعات أرض الوطن في بلاد ما بعد الاستعمار (بما فيها الجماعات المسيطرة) هم كذلك سكان أصليون، وبالفعل فإن حكومات كثير من البلاد في آسيا وأفريقيا أعلنت أن جميع جماعاتها، سواء كانت أغلبية أو أقلية، ينبغي أن تعتبر من «السكان الأصليين» (34).

ولقد أدى هذان المنظوران إلى نتائج مضادة تماما، لكن سواء قلنا إن جميع الجماعات هي من السكان الأصليين أو أيا منها ليس من السكان الأصليين، فالنتيجة في كلتا الحالتين هي تقويض إمكان استخدام فئة «السكان الأصليين» كأساس أو قاعدة للمعايير الموجهة في دول ما بعد الاستعمار. ولهذا السبب، فقد ذهب بعض المحللين إلى أن الفئة القانونية للسكان الأصليين مضللة، ولا ينبغي استخدامها، في أفريقيا وآسيا (انظر بيتاي، العام 2000). ومع ذلك، فإن نتيجة هذا المنظور لا بد أن تترك بعض أقليات أرض الوطن الأكثر ضعفا في العالم من دون أي شكل مجد من الحماية الدولية، وإذا كانت معايير السكان الأصليين الموجهة لا تنطبق على آسيا وأفريقيا، فإن ذلك لا يترك لنا سوى حقوق الأقلية (الضعيفة جدا) في ظل البند الرقم 27، وتلك لا تقدم أي حماية للمصالح المرتبطة بأرض الوطن.

ومن ثم فمن أجل الاستفادة من حماية القانون الدولي، حاولت العديد من المنظمات الدولية وما يتبعها من شبكات عمل سياسية عالمية أن تعيد صياغة مفهوم فئة السكان الأصليين لكي تغطي على الأقل بعض أقليات أرض الوطن في بلاد ما بعد الاستعمار، ومن هذه الوجهة من النظر ينبغي ألا نركز على السؤال عما إذا كان يسيطر على أقليات أرض الوطن المستوطنون من قوى استعمارية بعيدة أو من شعوب مجاورة. ما يهم، ببساطة، هو حقيقة السيطرة والضعف، وإيجاد وسائل مناسبة لعلاجهما (35)، وإن كانت جماعات أرض الوطن تعاني السيطرة والضعف، فإن علينا أن نستخدم مسار السكان الأصليين لحمايتها، حتى لو كان قاهروهم هم جيرانهم التاريخيين وليسوا المستعمرين والمستوطنين من

زمن بعيد. ولذلك، شجعت العديد من المنظمات الدولية جماعات في أفريقيا وآسيا على أن تعرِّف نفسها كشعوب سكان أصليين من أجل الحصول على أعظم قدر من الظهور والحماية الدوليين (36).

وهذه الدفعة لمد فئة السكان الأصليين لتتعدى حالتها الأساسية في العالم الجديد يمكن تفهمها على نحو كامل. فهي نتيجة منطقية، وربما حتمية أيضا، للدافع الإنساني الذي أدى إلى استهداف شعوب السكان الأصليين في المقام الأول. مادام الدافع إلى استهداف فئة الجماعة هذه كان الضعف المميز لشعوب السكان الأصليين في دول العالم الجديد الاستيطانية، فقد كان من الطبيعي أن نوسع الفئة لتشمل جماعات في أماكن أخرى من العالم تشاركها جوانب الضعف نفسها، حتى لو لم تتعرض للاستيطان الاستعماري.

إن السؤال الصعب الذي يثيره ذلك هو كيف نتعرف على جماعات أرض الوطن في أفريقيا وآسيا التي ينبغي تحديدها على أنها السكان الأصليون لأغراض القانون الدولي، وعلى أي أساس؟ ليس ذلك سؤالا جديدا، فهناك تاريخ طويل من المجهودات التي بذلت لمقارنة أو لمساواة الوضع القانوني للسكان الأصليين في العالم الجديد مع ذلك الذي يتعلق بالجماعات الأخرى في مناطق أخرى من العالم، فقد كان من الشائع، على سبيل المثال، مساواة وضع السكان الأصليين بمن يطلق عليهم «عشائر» أو «قبائل الجبال» في جنوب آسيا أو «قبائل البدو» في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وبالفعل، ربط أول إعلان دولي لحقوق السكان الأصليين - اتفاقية منظمة العمل الدولية الرقم 107، العام 1957 - بشكل خاص حالة «القبائل» في آسيا أو أفريقيا بحالة السكان الأصليين في العالم الجديد، وكان عنوان هذه الاتفاقية 107 «حول حماية وتكامل القبائل والسكان الأصليين». كما يوحي عنوان الاتفاقية، وكما يوضح النص، فمنظمة العمل الدولية في ذلك الوقت كانت تنظر إلى السكان الأصليين والقبائل كنموذجين متميزين من الجماعات، وإن تكن لهما مصالح متصلة يرتبط بعضها ببعض. كلاهما يوصفان بأنهما «أقل تقدما» في ظروفهما الاقتصادية والاجتماعية، وضعاف ثقافيا، لكنهما يختلفان في علاقاتهما

بالاستعمار، فجماعات «السكان الأصليين» في العالم الجديد توصف بأنها سلالة لمجتمعات وجدت في زمن الاحتلال والاستعمار، في حين أن جماعات «القبائل» في آسيا وأفريقيا والشرق الأوسط لم تحدد ملامحها وفقا للاحتلال والاستعمار.

وعلى حين لاحظت منظمة العمل الدولية التفرقة والتمييز بين هذين النوعين من الجماعات، فإنها عاملت كلا منهما وفقا لاتفاقية العام 1957 لأنها نظرت إليهما على أنهما «متخلفتان» وعاجزتان عن التعامل مع تحديات الحداثة، ومن ثم فهما في حاجة إلى حماية خاصة، ووفقا لما رأته «منظمة العمل الدولية» في ذلك الوقت فإن هذا التبرير الأبوي للحقوق الموجهة انطبق بالتساوي على السكان الأصليين في العالم الجديد والجماعات القبلية في العالم الثالث. وقد قبل العديد من الدول في أفريقيا وآسيا والشرق الأوسط هذه الحجة، والواقع أن اتفاقية منظمة العمل الدولية العام 1957 لم يوقع عليها فقط عدد من بلدان العالم الجديد فقط، بل أيضا إحدى عشرة دولة في أفريقيا وآسيا قبلت الالتزام بحماية قبائلها (رودريغز - بينيرو، 2005، ص234 - 242).

مع ذلك، فإن تلك المحاولة الأولى لمنظمة العمل الدولية للربط بين جماعة السكان الأصليين في العالم الجديد والجماعات القبلية الأفريقية والآسيوية قامت على ازدراء ثقافي شائع لـ «تخلفها». ولن نكاد نطرح جانبا ذلك الموقف الأبوي المتعالي، حتى يقل وضوحا ما إذا كان هناك معنى لمعاملة النوعين من الجماعات معا وفقا للقانون الدولي. وكما لاحظت من قبل فإن الأفكار الأكثر حداثة عن حقوق السكان الأصليين ليست قائمة على الأبوية، لكنها بالأحرى تقوم على خطاب القضاء على الاستعمار الداخلي المستمد من منطق وأساليب الصراع للقضاء على الاستعمار الخارجي والتمييز العنصري، وهذه المفاهيم الأحدث لحقوق السكان الأصليين تلجأ إلى ألوان الظلم التي تتضمنها عملية الاستيطان الاستعماري، وتستدعي حقوق تقرير المصير الداخلي كطريقة للتعويض عن ذلك الظلم التاريخي. وإذا سلمنا بهذا التحول إلى نموذج لحقوق السكان الأصليين قائم على القضاء على الاستعمار، فلم يعد من الواضح

مـا إذا كانت القبائــل تتلاءم مع هذا الإطــار المفاهيمي الجديد لحقوق السـكان الأصليين، لقد كان لربط السـكان الأصليين بجماعات القبيلة معنى عندما كان التبرير الأساسي هو الحماية الأبوية لثقافات «متخلفة»، لكـن إذا كان التبرير الأساسـي هو القضاء على الاسـتعمار فليس من الواضح لماذا ينبغي أن تستمر تغطية القبائل تحت معايير حقوق السكان الأصليين، إذا سلمنا بأن تعريف منظمة العمل الدولية ليس محددا بتاريخ من الاحتلال أو الاستعمار.

ولذلك، لم يكن مفاجئا أن يتبع تخلي منظمة العمل الدولية عن منطلقها الأبوي السـابق وتحولها إلى نموذج جديد لحقوق السـكان الأصليين يقوم على القضاء على الاسـتعمار في اتفاقية العام 1989، انسحاب عدد كبير من البلدان في أفريقيا وآسيا والشرق الأوسط. فقد افترضت هذه البلدان أن الاتفاقيـة الجديدة القائمة على القضاء على الاسـتعمار تنطبق فقط على شـعوب السـكان الأصليين في دول العالم الجديد الاستيطانية، ولا تنطبق على القبائل في دول ما بعد الاسـتعمار، في حين أن إحدى عشرة دولة في أفريقيا وآسـيا والشـرق الأوسـط قد وقعت على اتفاقية العام 1957 لحمايـة القبائل الضعيفة، ولـم توقع أي دولة في هذه المنطقة على اتفاقية العام 1989 للقضاء على استعمار السكان الأصليين، حيث إن هذه الدول لا تفكر في نفسـها على أنها اسـتعمرت أو احتلت القبائل التي تقع داخـل حدود الدولة (الحدود التي غالبا ما تم ترسـيمها من قبل الحكام الإمبرياليين الأوروبيين)، وهم لا ينظرون إلى أنفسـهم على أنهم ملتزمون أخلاقيا أو قانونيا للقضاء على اسـتعمار هذه الجماعات، إذ تذهب هذه الدول إلى أن العلاقات بين دول ما بعد الاسـتعمار وسـكانهم من القبائل تختلف اختلافا أساسيا وتاريخيا وأخلاقيا عن العلاقة بين دول الاستيطان الأوروبية والسكان الأصليين.

إن افتقاد المسـاندة لاتفاقية منظمة العمل الجديدة في داخل أفريقيا وآسـيا يمكن أن نراه نتيجة منطقية للتوكيـد الجديد على نموذج القضاء على الاسـتعمار الداخلي، ومع ذلك فإن معظـم المنظمات الأوروبية تقاوم النتيجة التي تقول إن اتفاقية منظمة العمل الدولي الجديدة يجب أن تطبق

فقــط على العام الجديد، وهي تضغط على دول في أفريقيا وآســيا لكي توقع على اتفاقية منظمة العمل الدولية الجديدة، وأن تقبل أن تدرج بعض أقليات أرض الوطن التابعة لها تحت مســمى «الســكان الأصليين»، ولكن يبقى الســؤال: كيف نحدد ما هي الأقليات في آســيا وأفريقيا المؤهلة لأن تكون من الســكان الأصليين؟ وما هي الأقليات غير المؤهلة؟ ولا نكاد نسير في طريق تطبيق فئة السكان الأصليين بشكل يتعدى الحالة الأساسية في دول العالم الجديد الاســتيطانية حتى نجد أنه ليســت ثمة نقطة واضحة للتوقف، والواقع أن هناك اختلافات ذات مغزى في داخل المنظمات الدولية المتعــددة حول مدى تطبيق فئة الســكان الأصليين على أقليات الأرض في دول ما بعد الاســتعمار، إن البعض سوف يقصرها على السكان المنعزلين جغرافيا بصفة خاصة، كالقبائل التي تســكن التلال أو سكان الغابات في جنوب شــرق آســيا أو الرعاة في أفريقيا، وآخرين سوف يقصرونها على الجماعات التي تســكن خارج اقتصاد الســوق، أي تلــك الجماعات التي تعيــش على الصيد والزراعة، لكنها لا تلجأ إلــى التجارة ولا إلى اقتصاد السوق (ويبدو أن ذلك هو أحد مقاييس البنك الدولي الذي استخدم لإنكار وضع السكان الأصليين على البربر في الجزائر).

وهذه التعريفات الضعيفة للسكان الأصليين تتناقض بوضوح مع الطريقة التي يســتخدم بها المصطلح في العالــم الجديد، ففي أمريكا اللاتينية على سبيل المثال لا ينطبق مصطلح السكان الأصليين على سكان الغابة المعزولين فــي الأمازون فقط، مــن أمثال الــ «يانومامي»، بل أيضــا على الفلاحين في المرتفعــات الذين كانوا على صلة وثيقة ومعامــلات تجارية مع المجتمع الاســتيطاني الأكبر لخمســمائة عام خلت، مثل المايا (Maya) والإيماراس (Aymaras) أو الكويشواز (Quechuos)، وبالمثل فإن عددا كبيرا من السكان الأصليين في أمريكا الشــمالية، من أمثال الموهوك (Mo howks) قد عمل في الزراعة المســتقرة و/أو ســوق العمل لعدة أجيال. إن قصر فئة السكان الأصليين على جماعات معزولة جغرافيا أو لا تشــترك في التجارة أو سوق العمل سوف يعني استبعادا لبعض أكبر جماعات السكان الأصليين وأكثرها تأثيرا من الناحية السياسية في العالم الجديد.

كذلك يذهب بعض المحللين الآخرين إلى توسيع فئة السكان الأصليين في دول ما بعد الاستعمار على نحو أكبر لتشمل جميع أقليات أرض الوطن التابعة لتاريخنا والتي تعاني تصنيفات الاستبعاد السياسي والفقر أو الضعف الثقافي، (ويبدو أن ذلك هو المنظور الحديث لمنظمة العمل الدولية، على الأقل في جنوب شرق آسيا، حيث كثيرا ما يستخدم مصطلح «السكان الأصليين» كمرادف لـ «الأقلية العرقية») [37]. ومن هذا المنظور، سيصبح مسمى «السكان الأصليين» مرادفا لـ «أقليات أرض الوطن»، بدلا من أن تكون فئة فرعية من أقليات أرض الوطن، إن الاختلاف بين المفاهيم الأضيق والأوسع للسكان الأصليين من المحتمل أن يكون كبيرا - تتراوح تقديرات أعداد المؤهلين لأن يكونوا من السكان الأصليين في إندونيسيا فيما بين 2 و60% من السكان، ويعتمد ذلك على ما إذا كان سوف يستخدم التعريف الأوسع أو الأضيق.

وهناك كمية كبيرة من الكتابات تدور حول كيفية تطبيق فئة «السكان الأصليين» في أفريقيا وآسيا، وحول المزايا النسبية للتعريفات الأوسع والأضيق [38]. وهذه مسألة نقاش مستمر في داخل المنظمات الدولية المختلفة، تتبنى كل منها تعريفات مختلفة، إلى درجة أذهلت العديد من المحللين الذين كانوا يأملون وجود تعريف واحد متفق عليه داخل المجتمع الدولي.

ومع ذلك، ففي رأيي أن حقيقة اختلاف التعريفات التي استخدمتها منظمات دولية مختلفة ليست هي المشكلة الوحيدة، ولا حتى المشكلة الأولى، إن المشكلة الأكثر خطورة هي أن جميع المنطلقات المقترحة سواء كانت ضيقة أو واسعة، تستدعي مقاييس من الواضح أنها ذات درجات. فأقليات أرض الوطن في دول ما بعد الاستعمار تقع في سلسلة متصلة فيما يتعلق بحساسيتهم الثقافية، وعزلتهم الجغرافية، ومستوى تكاملهم واندماجهم في السوق، واستبعادهم السياسي. ونحن نستطيع، إذا شئنا، أن نضع عتبة في مكان ما من هذه السلسلة المتصلة من أجل أن نحدد أي هذه المجموعات يطلق عليها «السكان الأصليون»، وأيها «أقليات قومية»، لكن أي عتبة من هذا النوع من المحتمل أن تبدو

وكأنها مقحمة وغير قادرة على تحمل العبء الذي يتطلبه منها القانون الدولي. والقانون الدولي يعامل التمييز بين السكان الأصليين والأقليات القومية على أنه تمييز فئوي مع مضامين هائلة للحقوق القانونية التي يمكن أن يطالب بها كل نوع من الجماعات. ومع ذلك، ففي عالم ما بعد الاستعمار فإن أي محاولة للتمييز بين السكان الأصليين والأقليات القومية على أساس مستوياتها النسبية من الضعف أو الاستعباد يمكنها فقط أن تتبع الاختلافات في الدرجة، لا في النوع المشار إليه في القانون الدولي [39].

ومحاولة المحافظة على مثل هذه التفرقة الحادة ليست فقط مزعزعة أخلاقيا ومفاهيميا، بل هي أيضا فيما أعتقد لا يمكن الإبقاء عليها سياسيا، وليست المشكلة هنا ببساطة أن لدى فئة السكان الأصليين مناطق رمادية وحدودا غامضة، مع احتمال أن تكون أكثر أو أقل شمولا، ويصدق ذلك على جميع الفئات الموجهة، وهناك أساليب مؤسسة بشكل جيد ذات مقصد ديموقراطي وتأويل قانوني للتعامل مع هذا التنازع الحدودي، فالمشكلة بالأحرى هي أن الكثير يعتمد على الجانب الذي تقع الجماعات فيه، ونتيجة لذلك فهناك ضغط سياسي شديد لتغيير مكان أو وضع الخط بطرق لا يمكن الإبقاء عليها سياسيا.

وينبغي أن يكون واضحا منذ الآن أن إطار عمل الأمم المتحدة الحالي لا يوفر أي دافع لأي من أقليات أرض الوطن لكي تعرف نفسها كأقلية قومية، حيث إن هذه الفئة لا توفر أي حقوق غير متاحة لأي جماعة عرقية ثقافية أخرى. وبدلا من ذلك فجميع أقليات أرض الوطن لديها دافع غامر لإعادة تعريف نفسها كسكان أصليين، إذا تقدموا إلى المجتمع الدولي تحت عنوان «أقلية قومية»، فلن يحصلوا على شيء، وأكثر من الحقوق العامة المنصوص عليها في البند الرقم 27، أما إذا تقدموا بدلا من ذلك على أنهم «سكان أصليون» فسوف يتحقق لهم الوعد بحقوق الأرض والسيطرة على الموارد الطبيعية والحكم الذاتي السياسي وحقوق اللغة والتعدد القانوني.

ولا يدهشنا إذا ما رأينا ميلا متزايدا لجماعات أرض الوطن في أفريقيا وآسيا والشرق الأوسط إلى تبني اسم «السكان الأصليين». إحدى الحالات المثيرة للاهتمام هي حالة الأقلية الناطقة باللغة العربية في منطقة «الأهواز» بإيران، والذين تعرضت أرض وطنهم لسياسة الدولة المتكررة لجعلهم فارسيين، بما في ذلك قمع حقوقهم في اللغة العربية، وتغيير أسماء المدن والقرى لمحو الدليل على تاريخها العربي، وسياسات الاستيطان التي تحاول أن تغرق الأهواز بالمستوطنين الفرس، لقد ذهب قادة الأهواز في الماضي إلى جماعة العمل الخاصة بالأقليات في الأمم المتحدة للشكوى من أن حقوقهم كأقليات قومية ليست محترمة، لكن لما كانت الأمم المتحدة لا تعترف بأي حقوق مميزة للأقليات القومية، فإن الأهواز قد وصلوا إلى طريق مسدود، وهكذا فقد أعادوا تسمية أنفسهم من أقلية قومية إلى سكان أصليين، وحضروا بدلا من ذلك في جماعة العمل للسكان الأصليين في الأمم المتحدة. وبالمثل، فإن أقليات أرض الوطن المختلفة في أفريقيا التي حضرت ذات مرة في جماعة العمل للأقليات بدأت الآن في إعادة تسمية نفسها على أنهم «السكان الأصليون»، كما حضرت في جماعة العمل للسكان الأصليين أساسا لكي تظفر بحماية لحقوق الأرض الخاصة بها (لينوكس، 2006، ص18).

وذلك مجرد جزء من جبل الجليد، وأي عدد من الأقليات هو الآن موضع نقاش فيما إذا تم تبني تسمية «السكان الأصليين»، بمن في ذلك تتار القرم (دوروفسيسكا 2001)، وقبائل الغجر (باناخ 2002، كليموفا ألكسندر 2007)، أو الأمريكان الأفريقيون اللاتينيون (لينوكس 2006) حتى الأكراد - المثال الكلاسيكي للأقلية القومية التي لا دولة لها - يتناقشون الآن حول إعادة تعريف أنفسهم على أنهم «سكان أصليون»، وذلك لكي يظفروا بالحماية الدولية. وتلك هي الحالة أيضا مع الفلسطينيين في إسرائيل (جمال 2005، جبارين 2005) والأبخاز في جورجيا أو الشيشان في روسيا (أو كرمان 2000)، وأهالي التبت في الصين [40].

وتستجيب الأقليات في جميع هذه الحالات لحقيقة أن حقوق الأقلية العامة ينظر إليها على أنها ضعيفة بشكل قاتل (بارش 1994، ص81)، وعلى أنها «غير ملائمة تماما.. لاحتياجاتها» (أوكرمان 2000، ص 1030)، مادامت الحقوق العامة لا تحمي أي دعاوى تقوم على الاستيطان التاريخي أو التعلق بالأرض، فإذا سلمنا بالقانون الدولي كما هو قائم، فإن الاعتراف بهم كـ «سكان أصليين» سيكون هو الطريق الوحيد لتأمين حماية هذه المصالح، وربما في الوقت المناسب سوف يطالب الإسكتلنديون والباسكيون (Basques) [(*)] أيضا بهذا الوضع (بارش 1994، ص81)، فبعد كل شيء، ما هي أقلية أرض الوطن التي لا تريد الحقوق التي تشكل حاليا لشعوب السكان الأصليين؟ [(41)].

إن تلك الموجة للجماعات القومية الفرعية لإعادة تعريف أنفسها كسكان أصليين ينبغي ألا تدهشنا، مادام ذلك ببساطة هو الجانب الآخر لاتجاه سابق تبنى السكان الأصليون بواسطته اسم وخطاب القومية الفرعية، خلال مدة طويلة من القرنين التاسع عشر والعشرين، كان مبدأ تقرير المصير القومي أكثر الأدوات الخطابية المتاحة لجماعات أرض الوطن التي تسعى إلى الحكم الذاتي، كما رأينا هذه لم تكن أداة قانونية تستطيع أقليات الوطن أن تستدعيها، إن القانون الدولي لم يعترف قط بالأقليات كجماعة مؤهلة لأن تطالب بحق تقرير المصير القومي، لكنها مع ذلك كانت أداة سياسية قوية، مفيدة في كل من حراك أعضاء الأقلية وفي الدفاع عن مطالب الحكم الذاتي الفرعي، ومع ذلك فالكثير من جماعات السكان الأصليين واجهوا صعوبة في الامتثال لهذا المبدأ، لأنه لم ينظر إليهم على أنهم «أمم» أو «قوميات» على عكس أقليات القومية الفرعية مثل الإسكتلنديين والكيوبيك والباسكيين، ولقد أطلق عليهم اسم «جماعة» أو «مجتمعات» السكان الأصليين، لكن لم يطلق عليهم اسم «أمم»، ولذا فهم لا يستحقون «الحكم الذاتي»، ومن ثم فإحدى المهام الأولى التي واجهها قادة السكان الأصليين في محاولتهم

(*) الباسك أو الباسكيون شعب مجهول الأصل يقطن جبال البرانس الغربية في الجزء الجنوبي من فرنسا والشمالي من إسبانيا [المترجم].

إعادة بناء حركة حقوق السكان الأصليين في ستينيات وسبعينيات القرن الماضي هي إعادة تعريف أنفسهم على أنهم «أمم»، وتبني خطاب القومية الفرعية. في الحالة الكندية، على سبيل المثال، طالبت كل مجتمعات السكان الأصليين المعترف بها بواسطة الوثيقة الفدرالية الهندية، طالبت بتغيير الاسم الرسمي إلى «الأمم الأولى»[42]، لقد تبنت شعوب السكان الأصليين في بلاد العالم الجديد الأخرى بالمثل خطاب كونهم «أمما من الداخل»، وسعت إلى علاقة «أمة - بأمة» مع الدولة (انظر مثلا فليراز وإيليوت العام 1992).

ومع ذلك، نجد اليوم أن الأصالة، وليست القومية، هي التي توفر مطالب سياسية وقانونية أقوى للتقرير الذاتي، على الأقل في الأمم المتحدة، وفي سبعينيات وثمانينيات القرن الماضي كان من مصلحة السكان الأصليين سياسيا تبني تسمية وخطاب الجماعات القومية الفرعية، كطريقة لجعل الدول والجماعات المسيطرة تأخذ طموحاتهم للحكم الذاتي مأخذ الجد، أما اليوم ففي مصلحة الجماعات القومية الفرعية سياسيا أن تتبنى تسمية خطاب السكان الأصليين، وهذه الاستعارة المتبادلة للحيل والخطابات بين الأقليات القومية والسكان الأصليين تظهر - بوضوح - الاستمرارية القوية في مطالبهم وتبريراتهم الأساسية، وعقم محاولات ابتكار جدار قانوني عازل بين الاثنين.

قد يبدو طريق الباب الخلفي الذي تسلكه الأقليات القومية للظفر بحقوق موجهة ومميزة من خلال تبني تسمية شعوب السكان الأصليين، قد يبدو شيئا جيدا، وعلى كل حال فمن وجهة نظر النظرية والتطبيق للتعددية الثقافية الليبرالية فإن المنطق الأخلاقي الكامن ينبغي أن يعترف بشرعية المصالح المتعلقة بالاستيطان التاريخي، والأرض التي تشارك فيها كل أقليات أرض الوطن الضعيفة، وتوسع فئة «السكان الأصليين» لكي تغطي كل أقليات أرض الوطن، هي إحدى الطرق الممكنة لفعل ذلك، وقد تبدو بالفعل طريقة اعتباطية للتقليل من العداوة تجاه حقوق الأقلية القومية الموجهة في المجتمع الدولي.

ولسوء الطالع، فإن ذلك ليس منظورا يمكن الإبقاء عليه. إن ميل الأقليات القومية لتبني اسم شعوب السكان الأصليين، إذا ما استمر، ربما يؤدي إلى انهيار كامل للنظام الدولي لحقوق السكان الأصليين، وكما سبق أن رأينا فقد رفضت المنظمات الدولية - على نحو واضح ومتكرر - محاولات توثيق حقوق الحكم الذاتي للجماعات القومية الفرعية القوية، من ناحية بسبب مضامين الأمن السياسي الجغرافي. وهم لن يسمحوا لمثل هذه الجماعات بأن تنال حقوق الحكم الذاتي من خلال الأبواب الخلفية، ببساطة بواسطة إعادة تعريف أنفسهم كسكان أصليين.

فإذا ما بدأت جماعات أرض الوطن أكثر فأكثر في تبني اسم السكان الأصليين، وأنا أعتقد أنها ستفعل، فإن النتيجة المحتملة ستكون أن المجتمع الدولي سيبدأ في التراجع عن مسار حقوق السكان الأصليين الموجهة، والواقع أن العلامات الأولى لمثل هذا التراجع أصبحت بالفعل مرئية، وهناك عدد من الطرق يمكن أن يحدث بها هذا التراجع، أكثرها وضوحا أن الدول الأعضاء ربما توقف المفاوضات حول مسودة إعلانات الأمم المتحدة ومنظمة الولايات المتحدة (OAS) [43]، أو أنها قد تفرغ هذه الإعلانات من مضمونها الجوهري - وعلى سبيل المثال بواسطة نزع حقوق الأرض أو الحكم الذاتي وقصر تركزها على موضوعات الاعتراف الثقافي، أو ربما تحاول أن تحد بشكل قاطع مجال تطبيق هذه الإعلانات - على سبيل المثال قصرها على جماعات بعيدة لا تشارك في الدخل الاقتصادي، مثل بدو الغابات. وأيا ما كان الأسلوب، فإن نتيجة ذلك التراجع ستكون تقويض التقدم الكبير الذي تحقق حتى اليوم في مسار السكان الأصليين [44].

ويوحي ذلك بأن المستقبل طويل المدى الخاص بمسار السكان الأصليين الموجه في الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى لم يتضح بعد، فكثيرا ما يُستشهد بمسار السكان الأصليين على أنه أوضح نجاح في تطوير حقوق الأقليات الدولية، غير أن هذا الحكم ربما يكون سابقا لأوانه، لقد كان نجاحا بالفعل، لكنه معرض لخطر أن يصبح ضحية لنجاحه. إن إنجازات

مسـار السـكان الأصليين الموجه في العالم الجديد وبالتحديد في تمكين السـكان الأصليين في أمريكا اللاتينية تشـجع المنظمات الدولية لإعادة تعريف وتوسـيع الفئة بطرق غير متسـقة أخلاقيا، وغير ثابتة مفاهيميا، ولا يمكن الإبقاء عليها سياسيا (45).

ولا يتضح كيف يمكن لنا أن نتغلب على عدم الاسـتقرار. وكما سـبق أن رأينا، فإن الإشـكالية قد ظهرت نتيجة لقرارين رئيسيين حول كيفية تطوير المقاييس الموجهة على المسـتوى العالمي، وهما قراران براغماتيان، مفهومان، وربما أيضا حتميان. القرار الأول اتخذ لخلق هوة حادة وعميقة في الوضع القانوني بين السـكان الأصليين والأقليات القومية، بالإشارة إلى الفئة الأولى باعتبارها المسـتفيد من الحقـوق القوية الموجهة، بينما نسـبت إلى الفئة الثانيـة حقوق الأقليات العامة فقـط. ومبدئيا، يمكن للمرء أن يتخيل منظورا بديلا تتبنى فيه المنظمات الدولية اسـتراتيجية التوجيه المـزدوج (أو المتعدد)، يطور مسـارات قانونية منفصلة لكل من شـعوب السـكان الأصليين والأقليات القومية. لكن كما سـبق أن رأينا فإن محاولـة تطوير مقاييس موجهة إلى الأقليات القومية في أوروبا قد فشـلت، وطموحات النجاح على مسـتوى عالمي هي أسوأ حالا، ونتيجة لذلـك فإن قرار ابتكار عـازل بين النوعين من الجماعـات كان بوضوح قرارا عمليـا براغماتيا، حتى لو أنه قدم عنصرا من التناقض الأخلاقي إلى إطار عمل الأمم المتحدة.

أما القرار الثاني فقد كان لتوسـيع فئة السكان الأصليين إلى ما وراء سـياقها الأصلي في دول العالم الجديد الاستيطانية حتى آسيا وأفريقيا والشرق الأوسط. وهنا، يمكننا أن نتخيل مبدئيا، مرة أخرى منظورا بديلا يمكن أن تعترف فيه المنظمات الدولية بأن فئة شـعوب السكان الأصليين (وربما أيضا الأقليات القومية) تضـرب بجذورها في تاريخ أوروبا ودول أوروبا الاستيطانية، ويحاول بالتالي أن يطور إطار عمل مختلفا تماما ذي فئات موجهة إلى الأقليات في أجزاء أخرى من العالم. لكن ليسـت لدينا أي اقتراحـات أو أمثلة ملموسـة لما قد تكون عليه هـذه الفئات البديلة، (وكما سـوف نرى في الفصل التالي) بلادا في آسـيا وأفريقيا والشـرق

الأوسط لم تبد أي اهتمام بتطوير أشكال الحقوق الموجهة الخاصة بمنطقتها. الطريقة الواقعية الوحيدة لتوسيع أي مستوى من الحماية الدولية للأقليات في دول ما بعد الاستعمار، فيما وراء الحقوق العامة الواردة في البند الرقم 27، هي أن نوسع فئة السكان الأصليين، مادامت الأداة الوحيدة للحماية الدولية المتوافرة كانت تستهدف السكان الأصليين، فقد كان مفهوما وعمليا إعادة تعريف الأقليات التي هي في حاجة إلى حماية مثل السكان الأصليين.

ومع ذلك فإن النتيجة الموحدة لهذين القرارين البرغماتيين هي عدم الاستقرار، أما القرار الثاني لعولمة فئة السكان الأصليين فهو يجعل من الصعب على نحو متزايد - أخلاقيا، ومفاهيميا وسياسيا - الإبقاء على الجدار القانوني العازل بين السكان الأصليين وأقليات أرض الوطن الأخرى الذي يتطلبه القرار الأول.

ومن ثم فتعميم فئة السكان الأصليين يؤدي بنا إلى فوائد عملية سريعة، لكنها كذلك تبرز مخاطر على المدى البعيد، وربما يتضح لنا أن الفوائد تفوق المخاطر، لكن من الغريب حقا كيف قبل الممثلون في شبكات عمل السياسة العالمية ذات العلاقة وبسرعة أن ذلك هو الطريق السليم للتقدم. هناك إجماع فعلي بين مجموعة المدافعين المحترفين، ومستشاريهم الأكاديميين ومموليهم المتبرعين على أن فئة السكان الأصليين ينبغي أن تعمم [46]. وكما سبق أن رأينا، فإن هذه الاستراتيجية لاتزال تقاومها بعض دول ما بعد الاستعمار، كما أنها محل نزاع بين الأكاديميين في الخارج (على سبيل المثال، بيتي 2000، باون 2000)، لكن داخل شبكات العمل السياسية المرتبطة بمسار الأمم المتحدة للسكان الأصليين، كان هناك نزاع محدود حول ملاءمة هذه الاستراتيجية، وكثيرا ما تؤخذ كأمر مسلم به بأن العمل على تطوير تعريف أكثر شمولا للسكان الأصليين هو أمر مرغوب فيه، وأنه ليس ثمة حاجة إلى تطوير فئات قانونية جديدة تكون أكثر ملاءمة لسياق دول ما بعد الاستعمار.

والواقع أنه ربما كان ذلك هو الاستراتيجية الأفضل أو الوحيدة، لكن لو صح ذلك فلا بد أن نكون على وعي بالمخاطر المتضمنة، وينبغي علينا أن نبدأ في التفكير بشكل خلاق حول كيفية التعامل مع جوانب

عدم الاستقرار التي سوف تظهر حتما، ومن المثير للاهتمام، من هذه الزاوية، أن نقارن المناقشات العالمية حول حقوق السكان الأصليين بالمناقشات الأوروبية حول حقوق الأقليات القومية، في كلتا الحالتين نرى عدم استقرار في الجهود الرامية إلى صياغة حقوق مستهدفة. وفي كلتا الحالتين فإن المشكلة الأساسية واحدة، على وجه التحديد، التأثير التعجيزي لمخاوف الأمن الجغرافي السياسي فيما يتعلق بالأقليات القومية الفرعية. في السياق الأوروبي، قادت تلك المخاوف المنظمات الدولية إلى التخلي عن محاولاتها لصياغة معايير للتعامل مع قضايا الأرض والحكم الذاتي الحقيقية، والتراجع إلى مجموعة من حقوق الأقليات العامة. وفي الحالة العالمية، ركزت الأمم المتحدة على فئة السكان الأصليين تحديدا لتجنب تلك المخاوف التعجيزية، ونتيجة لذلك كانت قادرة على تشكيل معايير موجهة تخاطب في الواقع موضوعات جوهرية وأساسية تتعلق بالأرض والحكم الذاتي السياسي، غير أن ذلك النجاح يخلق ضغطا قويا لتوسيع مدى مقاييس السكان الأصليين إلى أقليات أرض الوطن الأخرى التي لديها كذلك مصالح مشروعة في الأرض والحكم الذاتي، مما يعيد إثارة المخاوف الأمنية (47).

إن محاولات الأمم المتحدة للإبقاء على جدار عازل قانوني بين نوعي أقليات أرض الوطن سوف يكون من الصعب الاستمرار فيها في مواجهة الضغوط الشديدة والمتناقضة لتوسيع وتضييق فئة شعوب السكان الأصليين. لقد التزم المجتمع الدولي بتوسيع فئة السكان الأصليين بما يتجاوز الحالة الأساسية في دول العالم الجديد الاستيطانية، غير أن هذا التوسع يجعل مسألة المحافظة على الجدار العازل أكثر صعوبة، أخلاقيا ومفاهيميا، ويزيد الحافز عند الكثير والكثير من أقليات أرض الوطن في دول ما بعد الاستعمار للمطالبة بمكانة السكان الأصليين بطريقة لا يمكن الإبقاء عليها سياسيا، ومن المحتمل أن تؤدي إلى تقليص مسار السكان الأصليين.

لذلك، فإن النجاح طويل المدى لمسار السكان الأصليين ربما يعتمد على تطوير اتجاه أكثر إدراكا للعلاقة بين السكان الأصليين وأقليات الوطن الأخرى. لقد تجنب المجتمع الدولي مواجهة هذه المشكلة بشكل

نسـقي حتى يومنا هذا، لكنه لن يتمكـن من تأجيل المواجهة إلى الأبد. إن اسـتراتيجية الجدار العازل كانت مهمة لإطلاق مسـار السكان الأصليين، لكنها لا تستطيع أن توفر أساسا مستقرا طويل المدى.

من المقاييس/ المعايير إلى حل النزاع وفق الحالة

حتـى إذا مـا كانت هناك طريقـة ما للمحافظة علـى تمييز حاد بين شـعوب السـكان الأصليين وأقليات أرض الوطن الأخرى، فسـوف يتركنا ذلك مع سؤال حول ما الذي ينبغي أن يفعله المجتمع الدولي تجاه الأقليات القومية الفرعية في عالم ما بعد الاستعمار، مثل الأكراد والتاميل (Tamil) والفلسطينيين والشيشان والأورومو (Oromos)، وأهل التبت وما إلى ذلك، فمن المحتمل أكثر أن تشـكل مطالب هـذه الأقليات جذورا للنزاع العرقي العنيف والمزعزع للاسـتقرار أكثر من مطالب السكان الأصليين، وبالتالي لا يمكن ببساطة أن يتجاهلها المجتمع الدولي، مع ذلك فإن الاستراتيجيتين اللتين ناقشـناهما حتى الآن - تعميم أفضل الممارسـات وتشكيل مقاييس قانونيـة - لم تتعاملا مع مطالبها. إن منظور أفضل الممارسـات في تلك الحـالات منظور غير واقعي، ولا يعالجها مسـار حقوق الأقليات العامـة ولا مسار حقوق السكان الأصليين الموجهة.

وهكـذا، فقد كان على المنظمات الدولية أن تتبنى اسـتراتيجية أخرى فـي محاولة للتأثير في العلاقات بين الدولة والأقلية. والبديل الواضح هو تبنـي منظور أمني محـدد لحالة معينة، ولا يركز علـى صياغة المقاييس والمعاييـر فقط، بـل على منع النزاع وحل الصراع فـي بلدان معينة، وكما رأينا في الفصل السـادس فإن هذا المسار الأمني الثالث كان قد تم تبنيه في أوروبا كذلك بالنظر إلى محدودية أفضل ممارسـاتها واستراتيجيات المقاييـس القانونية، وأثبتت أنها أهـم منظور في التعامل على نحو واقعي مع موضوعات النزاع العرقي في بلاد ما بعد الاستعمار.

وإذا ما فحصنا كيف كانت اسـتجابة المجتمع الدولي عندما تم اللجوء إليه للمسـاعدة في حل النزاعات وإعادة بناء الدول، فسوف نجد اتجاها مذهلا، حيث أصبحت الأمم المتحدة مشتركة على نحو نشط في نزاعات

خطيـــرة بين الدول والأقليـــات القومية، فقد دعمت علـــى نحو نموذجي شـــكلا ما من أشكال الحكم الذاتي، كما هي الحالة في قبرص والسودان والعراق وإندونيســـيا وســـريلانكا وبورما. ويكرر ذلك بالطبع التجربة في داخل أوروبا ما بعد الشيوعية، وكما رأينا في الفصل السادس عندما ظهر النـــزاع العرقي الخطير بين الدول وأقليات أرض الوطن في أوروبا ما بعد الشـــيوعية، دفعت المنظمات الأوروبية إلى تبني شـــكل من أشكال الحكم الذاتي الإقليمي الفدرالي أو شبه الفدرالي كالموجودة على سبيل المثال في كوسوفو والبوسنة ومقدونيا وأوكرانيا ومولدوفا وجورجيا وأذربيجان.

والنتيجـــة التي تنطوي على مفارقة، هـــي أن الأمم المتحدة، على الرغم مـــن عدائها الواضح لأفكار الحق المبدئي بالحكم الذاتي للجماعات القومية الفرعية، فقد انتهـــى بها الأمر في الواقع إلى تدعيم نماذج أوروبية الطراز للنظـــام الفدرالي متعدد القوميات في العديد من الحالات المهمة، وفي كثير من هذه المحاولات كان هدف المجتمع الدولي الرئيســـي هو ببســـاطة تأمين السلام، غير أن تشـــجيعها لنماذج الحكم الذاتي لأقليات أرض الوطن قائم أيضا على أمل وتوقع، مشـــتق من التجارب الغربية، بأن هذه النماذج تصلح وســـيلة لتعزيز علاقات المواطنة الديموقراطيـــة الليبرالية، واحترام حقوق الإنسان وتمكين التطور الاقتصادي، وهذه الافتراضات من مؤيدي الليبرالية متعـــددة الثقافات هي في الواقع جزء من الخطاب الدولي الرســـمي الذي يحيط بتوقيع اتفاقيات الســـلام هذه. لكـــن، لأن هذه الاتفاقيات قد حدثت فقط في ســـياق حـــل النزاعات العنيفة، بدلا من أن تكـــون جزءا من التزام مبدئـــي أكثر عمومية لحكم الأقليات الذاتي، تدرك بشـــكل واســـع بوصفها أجورا مريبة للأقليات المقاتلة، وبدلا من أن تخدم بقصد تدعيم روح التعددية الثقافية الليبرالية، فإنها ترسل رسالة تقول فيها إن العنف يجدي.

خاتمة

إن تاريـــخ جهـــود الأمم المتحدة في مجال حقوق الأقليـــات، بكثير من الطرق، يختلف أتم الاختلاف عن جهود المنظمات الأوروبية، ومع ذلك فقد ذهبت إلى أننا نجد الاستراتيجية الفاشلة نفسها، والإشكالات نفسها التي

لم تحل، والرسائل المختلطة نفسها، ونرى استراتيجية ساذجة وربما خطرة لدعم أفضل الممارسات، كما نرى استـــراتيجية معايير قانونية تسعى إلى مـــزج حقوق الأقلية العامة مع حقوق الأقلية الموجهة، لكنها تفعل ذلك على أساس من الفئات غير المستقرة، نرى استراتيجية حل النزاع لحالات محددة تكافئ المتقاتلين، وإذا وضعنا في اعتبارنا ذلك كله فإن هذه الاستراتيجيات المتنوعة ترسل رسائل مختلفة، وكثيرا ما تكون متناقضة، حول أنواع التعبئة السياسية العرقية التي يعتبرها المجتمع الدولي مشروعة.

وفي الفصل الأخير ســـوف أدرس مـــا إذا كانت هناك طريقة تمهيدية نســـتطيع أن نتجنب من خلالهـــا - أو على الأقل نقلل - هذه المشـــكلات المستوطنة للانتشار العالمي للتعددية الثقافية الليبرالية.

8

الخلاصة: الطريق إلى الأمام

على مر خمسين سنة خلت شرعت المنظمات الدولية في تجربة جريئة لدعم نماذج التعددية الثقافية الليبرالية وفي صياغة مقاييس دولية لحقوق الأقلية، غير أن هذه التجربة تواجه مستقبلا مشكوكا فيه. فهناك كثير من الجوانب غير المستقرة في الطريقة التي حددت بها المنظمات الدولية خطاباتها ومقاييسها، مما يمنع انتشارها وتنفيذها الفعال. وفضلا عن ذلك، فإن الإحساس الأولي بإلحاح هذا الموضوع قد تلاشى بشكل كبير، والتساؤلات حول حقوق الأقليات قد تراجعت في قائمة الأولويات الدولية. ومن دون الاهتمام المتجدد والالتزام، سيكون الناتج المحتمل هو تراجعا تدريجيا من الأبعاد التقدمية لهذه التجربة.

«يجب أن ننظر إلى المعايير الدولية كأرضية يتم من خلالها التفاوض على حقوق الأقليات، وليس كسقف ينبغي على الأقليات عدم السعي إلى تخطيه»

المؤلف

ما الذي يجب أن نفعله إذن؟ أين تذهب من هنا؟ لكي نبسط المسألة جدا، فإننا نستطيع أن نتخيل خيارين: الأول هو أن نتخلى عن مشروع تدويل التعددية الثقافية، والرجوع بالساعة إلى الوراء إلى فترة ما قبل العام 1990، عندما لم تمثل قضية العلاقات بين الدولة والأقلية أولوية بالنسبة إلى المجتمع الدولي.

ومن وجهة نظري، فإن ذلك سيكون غير مرغوب فيه إلى أقصى حد. فللمجتمع الدولي دور مشروع، وهو في الواقع أساسي، في تدعيم كل من الدول والأقليات. إن الأقليات حول العالم تطالب باحترام واعتراف أكبر، وليس هناك سبب لتوقع أن تختفي هذه المطالب في المستقبل القريب. إن الكفاح المعاصر من أجل التعددية الثقافية قد نشأ عن كفاح حقوق الإنسان المبكر ضد الهيراركيات العرقية والعنصرية، وهو يتوافق مع بعض أكثر أفكار العالم الحديث الأخلاقية قوة. ومن غير المحتمل أن تتخلى الأقليات عن هذه المطالب. ومع ذلك فإن كثيرا من دول ما بعد الشيوعية وما بعد الاستعمار تواجه صعوبة في الاستجابة لهذه المطالب، التي لا تهدد فهمها الذاتي التقليدي كدول قومية متجانسة، فقط، ولكنها تشكل كذلك تهديدات على الأمن وحقوق الإنسان والتنمية. حتى في داخل الدول الغربية، فإن التعددية الثقافية الليبرالية قد أثبتت أنها عرضة للنقد والتراجع. إن العلاقات بين الدولة والأقلية معرضة دائما لخطر الارتداد إلى النماذج القديمة للعلاقات غير الليبرالية وغير الديموقراطية، بما في ذلك علاقة القاهر بالمقهور، المستعمِر بالمستعمَر، الطبيعي والمنحرف، المستقيم والضال، المتحضر والمتخلف، الحليف والعدو.

وإذا نحن خرجنا عن هذه النماذج، واستبدلناها بعلاقات المواطنة الديموقراطية، فعلى المجتمع الدولي أن يظل مشاركا فاعلا فيها. وما يجدر بنا أن نتذكره هو أن الضغط الدولي قد أدى دورا مهما ومفيدا في تطوير حقوق الأقليات في العديد من الدول الغربية، على الرغم من أنه كثيرا ما يَنسى ذلك. على سبيل المثال، فإن تسوية الحكم الذاتي لجزر ألند Aland كانت حلا تقرر خارجيا تحت مظلة عصبة الأمم، وقد تم ذلك بنجاح. وانضمام ألمانيا إلى حلف الناتو Nato العام 1955 كان

مشروطا بوضعها تسوية لحقوق أقلية متبادلة مع الدنمارك، تسوية تُرى الآن نموذجا لعمل الدول القريبة بشكل بناء خلال العلاقات بين الجانبين لمساعدة الأقليات في الدول المجاورة. لقد كان هناك ضغط دولي قوي على إيطاليا لتمنح الحكم الذاتي لجنوب تيرول العام 1972، وهو يُرى الآن مثالا ناجحا للتكيف. وفي جميع هذه الحالات كانت هناك حاجة إلى درجة من الضغط الدولي للبدء في التسويات، على الرغم من أنها أصبحت مصونة ذاتيا ومحليا، بل كثيرا ما تدعمت أو توسعت نتيجة للإجراءات المحلية. وإذا سلمنا بهذا التاريخ، فإنه يبدو من السذاجة أن نفترض أن البلاد في عالم ما بعد الشيوعية وما بعد الاستعمار ستتجه حتميا وبطرق سلمية إلى حقوق أقلية متميزة، عبر إجراءاتها الديموقراطية المحلية من دون درجة ما من الدعم أو حتى الضغط الدولي.

على المنظمات الدولية مسؤولية كل من حماية الأقليات الضعيفة من المظالم الفادحة، وتمكين الدول من الوفاء بالتزاماتها تجاه العدالة. والتخلي عن هذه المهمة سوف يكون خيانة للأفكار الأساسية للمجتمع الدولي.

وعلى أي حال فإن التراجع التام عن حقوق الأقليات ليس خيارا واقعيا. فالالتزام بالتعددية الثقافية، وحقوق الأقليات، على الرغم من أنه حديث نسبيا، فإنه الآن مؤسس بعمق داخل المجتمع الدولي. فهناك العديد من جماعات العمل، واللجان الاستشارية، والخبراء المستقلين، والهيئات الرقابية التي تعمل على مستويات متعددة من المجتمع الدولي (إقليميا وعالميا)، وبمجالات فعالة مختلفة (على سبيل المثال السلام والأمن، وحقوق الإنسان والتنمية والبيئة)، حتى إذا قررت الجمعية العامة للأمم المتحدة إنكار إعلانها العام 1992 حول حقوق الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات قومية أو عرقية، دينية أو لغوية - وهو في ذاته افتراض غير واقعي - فلن يكون لذلك أي تأثير في الطرق التي تغلغلت فيها حقوق الأقليات إلى عمليات برنامج الأمم المتحدة للإنماء، أو منظمة العمل الدولية، أو البنك الدولي، أو اليونسكو مثلا، وذلك غير تطور السياسات الداعمة للدول حول العالم. إن حقوق الأقليات هنا لتبقى بشكل أو بآخر.

ولذلك، فإن البديل هو إعادة التفكير في مشروع تدويل حقوق الأقليات لوضعه على أساس أكثر ثباتا، مفاهيميا وسياسيا، ونحن نحتاج إلى أن نوضح أن هناك مجموعة من الأهداف والمثل المدركة هنا، وأن هناك وسائل عملية لتحقيقها.

وأنا أعتقد أن أكثر الأسس قبولا لإتقان مشروع متماسك لحقوق الأقليات الدولية يكمن في تصور التعددية الثقافية الليبرالية. كما ناقشنا طوال هذا الكتاب، فإن التعددية الثقافية الليبرالية تعمل بالفعل كمؤثر قوي في أنشطة المنظمات الدولية في مجال العلاقات بين الدولة والأقلية. وينعكس ذلك في المصطلحات والخطاب المستخدم، في الأمثلة التي اختيرت كأفضل الممارسات، وفي الهدف من صياغة مقاييس ومعايير لحقوق الأقليات، وفي الطريقة التي تتم بواسطتها رؤية حقوق الأقلية هذه على أنها نابعة من ومغروسة في شبكة عمل أكبر لحقوق الإنسان والمؤسسة الديموقراطية. كل ذلك يحمل الطابع الجلي للتعددية الثقافية الليبرالية، ولم يكن ليظهر في غيابها.

لكن عندما نقول إن المنظمات الدولية قد تأثرت بالتعددية الثقافية الليبرالية فإن ذلك لا يعني أن هناك إجماعا عالميا واضحا على هذا المنظور، أو تطبيقا ثابتا له. على العكس، كما رأينا، فإن مزايا التعددية الثقافية الليبرالية متنازع عليها بشدة على المستوى الدولي. وجزء من هذه المعارضة يأتي من النخبة أو الصفوة في الدولة التي لا ترغب في مشاركة السلطة مع الأقليات، أو التي تبقي على تحيزاتها الراسخة ضد أقلياتها المتخلفة. غير أن كثيرا من المعارضة يأتي من شكوك أصلية حول صحة التعددية الثقافية الليبرالية، أو حول المخاطر التي قد تنتج منها، وتحديدا في ظروف انعدام الأمن الجغرافي السياسي أو التحول الديموقراطي.

ونتيجة لذلك، فإن الالتزام بالتعددية الثقافية الليبرالية يظل ضمنيا إلى حد كبير، وإن كان مؤهلا بقوة ووفقا لبعض المحللين، وسوف يكون من الدقة أكثر أن نقول إن المنظمات الدولية تدعم شكلا من أشكال «التعددية الثقافية الخفيفة» (سكوفغارد، العام 2007)، نسخة مخففة تسعى إلى تجنب النواحي الأكثر تنازعا أو خطورة للتعددية الثقافية الليبرالية. غير

أن التزامات المنظمات الدولية أكثر اختلافا وتنوعا مما توحي به تلك الصورة المقترحة. وربما تكون التعددية الثقافية الخفيفة هي كل ما نتوقعه أو نشجعه بالنسبة إلى بعض الأقليات في بعض البلاد، لكن في سياقات أخرى يتم قبول وربما فرض شكل أكثر قوة من التعددية الثقافية، في حين أننا نرى في سياقات أخرى تراجعا حتى عن أدنى أشكال التعددية الثقافية الخفيفة. إن هذا التنوع بالتحديد هو ما يخلق جوانب عدم الاستقرار المفاهيمية والسياسية التي كنت قد تعقبتها في الفصلين السابقين.

والسؤال إذن هو عما إذا كنا نستطيع تثبيت هذا الالتزام الدولي المتردد المتباين بالتعددية الثقافية الليبرالية. هل نستطيع تحويل ما هو اليوم مجموعة من التجارب المتباينة والضمنية لنشر التعددية الثقافية الليبرالية إلى مشروع سياسي وقانوني أكثر تماسكا؟ والجواب، فيما أعتقد ، يعتمد على ما إذا كان يمكننا أن نواجه المشكلات الأساسية التي أوضحتها في بداية الكتاب:

1 - كيف يمكن لنا أن نجمع حقوق الأقليات المستهدفة مع حقوق الأقلية العامة؟

2 - كيف يمكن أن نجمع منع النزاع القصير المدى مع التدعيم الطويل المدى لأعلى معايير التعددية الثقافية الديموقراطية الليبرالية؟

3 - كيف نجمع بين السعي نحو العدالة الثقافية العرقية مع حماية الأمن الجغرافي السياسي؟

ينبغي أن يكون واضحا منذ الآن أنه ليست ثمة إجابات سهلة، فهذه المعضلات هي فعلا معضلات وهناك مخاطر وتنازلات أيا ما كانت طريقة سيرنا. والواقع أن كلا من هذه الاستراتيجيات الثلاث لنشر التعددية الثقافية الليبرالية - ونشر أفضل الممارسات، وصياغة المعايير القانونية، والتوسط لحل النزاع في حالات معينة - لديها معضلاتها الخاصة الملازمة لها، وأي محاولة للجمع بين الاستراتيجيات الثلاث قد تؤدي في الحال إلى احتمال وجود الرسائل المتعارضة والدوافع الفاسدة. وسوف يكون هناك اختلاف حتمي حول كيفية موازنة هذه المخاطر، وبالتالي ينبغي أن نتوقع

ظهور عدد من النماذج البديلة. والواقع أن ذلك على وجه الدقة هو ما نحتاج إليه: نحتاج إلى مجموعة من المنطلقات المتنافسة، بحيث يمكننا أن نقيم بشكل نسقي مقدار قوتها وضعفها.

وينبغي كذلك أن يكون واضحا، وهذا ما آمله، أن تكون عملية صياغة وتقييم هذه البدائل جهدا مشتركا، تعتمد على معلومات أنظمة أكاديمية مختلفة، وعلى أنواع مختلفة من ممثلي الدولة وغير الدولة من مناطق مختلفة من العالم. ولدينا بعض قوالب البناء لهذا المجهود: لدينا بيانات مطورة بشكل جيد بواسطة أصحاب النظريات المعيارية السياسية لنماذج وأفضل ممارسات التعددية الثقافية، مشتقة بشكل أساسي من تجربة الديموقراطيات الغربية المتماسكة، ولدينا بيانات مطورة بشكل جيد بواسطة علماء السياسة لأساليب حل المنازعات في حالات خاصة في المجتمعات الضعيفة أو المنقسمة، وبالتحديد في عالم ما بعد الشيوعية وما بعد الاستعمار، كما أن لدينا بيانات مطورة بشكل جيد بواسطة المحامين الدوليين للمفاهيم والفئات الحالية المستخدمة في المعاهدات أو الإعلانات الدولية حول حقوق الأقليات. ومع ذلك، فلاتزال قوالب البناء الثلاثة تلك موجودة حتى يومنا الراهن بدرجة أو بأخرى من العزلة بعضها عن بعض. ونحن في حاجة إلى أن نجمعها معا، وأن نبني جسورا بين المثل المعيارية للتعددية الثقافية الليبرالية، وآليات منع النزاع وحله، والفئات القانونية لحقوق الأقليات (1).

وسوف يكون من السابق لأوانه أن نتوقع أو أن نصف محصلة هذه المناقشة الدولية بين الأنظمة. لكن في بقية الخلاصة، سوف أطرح بعض التكهنات الأولية حول كيفية بدء المناقشة، في المقام الأول للإشارة إلى نوع القضايا التي نحتاج إلى أن نناقشها بشكل إجمالي، ونحن بذلك نأمل تشجيع الآخرين لتنمية أساليب أخرى أفضل. وسأركز بالتحديد على ثلاث مسائل: فئات حقوق الأقليات، والشروط المسبقة لحقوق الأقليات، وحلبة أو مجال حقوق الأقليات. إن المسألتين الأوليين هما مسألتان تدوران حول جوهر أو محتوى حقوق الأقليات وتتعلق الأخيرة بآليات أو إجراءات تحُل بها هذه الموضوعات المتعلقة بالجوهر.

والمســألة الأولى تتعلق بموضوع الفئات. لقد كافحت المنظمات الدولية بشــكل متكرر في موضوع ما إذا كانت تتبنى حقوق الأقلية الموجهة لفئات محددة من الجماعات، مثل الأقليات القومية والســكان الأصليين، وتوحي هــذه الصراعات بعدد من الدروس المهمة. الــدرس الأول هو أنه يبدو أن درجة من التوجيه مطلوبة. وكما رأينا، فكثير من العناصر فضلت التمسك بمنطلــق حقوق أقليات عامة خالصة لا يتطلــب وضع الجماعات العرقية الثقافية فــي فئات مختلفة لأهداف تتعلق بالقانــون الدولي. لكن في كل من الســياقين الأوروبي والعالمي، ثبت عــدم كفاية المنظور العام الخالص. إن جــزءا من طبيعة الصراع العرقي، وجــزءا من منطق التعددية الثقافية الليبرالية ذاتها، أن تنشــأ عنها قضايا تختلف من حيث الجماعة. ويوحي ذلــك بأن درجة ما من التوجه ضرورية إذا أردنا للمعايير الدولية أن تؤدي دورا بناء.

ومع ذلك فنحن أبعد ما نكون تماما عن الوصول إلى تفســير نســقي محكم عن أنواع الاســتهداف المرغوبة والقابلة للاستمرار. إن الاستخدام الحالي للفئات المســتهدفة في القانون الدولي - والذي هو مقصور بشكل أساســي على الأقليات داخل أوروبا والســكان الأصليين عالميا - هو خطأ مضاعف: لقد انبثق بطريقة غير متناسقة أو غير مخصصة لغرض معين، يعكــس خليطا صعبا من اعتبارات الأمن والعدالــة، يتضمن ثغرات هائلة فــي التغطية، وميلا لتعميــم ما هو في الواقع خــاص وإقليمي. والنتيجة هي ضغط متزايد للتخلص من هذه المقاييس الموجهة، أو لإعادة تفسيرها بطرق تهدم مقصدها الأصلي.

هــل هناك بديل حقيقــي؟ وكيف ســيبدو منظور التعدديــة الثقافية الليبرالية الأكثر تماســكا والأشد اتساقا فيما يخص موضوع الفئات؟! إن مبــرر التوجه، من منظــور التعددية الثقافية الليبراليــة، هو التعرف على وعــلاج نماذج متوقعة للظلم فــي العلاقات بين الدولــة والأقلية. كما أن حقوق الإنســان التقليدية من الممكن أن تفهم كحماية للأفراد في مواجهة «التهديدات الشــائعة» من ســوء اســتخدام ســلطة الدولة (شو 1980)، ومــن ثم ففي اســتطاعتنا التفكير في حقوق الأقليــات الموجهة كمحاولة

لحمايــة أنواع مختلفة من الأقليات من التهديــدات المألوفة التي تواجهها علــى أيدي الدول القوميــة الحديثة. وكما رأينا فــي الفصل الثالث، فإن هــذه التهديدات تختلف من جماعة إلى أخــرى، ويعتمد ذلك جزئيا على كيفيــة اعتبارها جزءا من الدولة: السياســات التي تبنتها الدول بشــكل تاريخي تجاه الســكان الأصليين المســتعمرين تختلف عن تلك التي تبنتها تجــاه الأقليات القوميــة المندمجة، التي تختلف مــرة أخرى عن تلك التي تبنتهــا تجاه الأقليات الجديدة من المهاجرين واللاجئين. وقد كان لكل هذه السياسات تقليديا تأثير يفرض الدمج أو الاستبعاد على الأقليات، غير أن نمــاذج الظلم المتضمنة، والعلاجات المطلوبــة، تختلف. إن الطابع المختلف على مستوى الجماعة للتعددية الثقافية الليبرالية يمكن أن يفهم كمحاولة لتحديد وعلاج هذه النماذج المتوقعة للظلم.

وإذا نظرنــا إلى الأمــر بهذه الطريقة، فإننا ســنرى، في صورة أولية، ملخص نظام قائم على العدل للمعايير الدولية المســتهدفة. وأوضح مثال يتعلق بالسكان الأصليين في دول العالم الجديد الاستعمارية، حيث صممت المقاييس الموجهة الناشــئة على وجه التحديد لعلاج النماذج المتوقعة للظلم الذي عانته. وتوجد أيضا مقترحات جادة لتبني مقاييس موجهة لجماعات المهاجريــن وللغجر في أوروبا، واللاتينيــين الأفارقة في أمريكا اللاتينية، ولقبائل التلال في آســيا وللرعاة في أفريقيا، من بين جماعات أخرى، كل منهــا قدم على افتراض أن هناك تهديــدات مألوفة أو نماذج متوقعة من المظالم التي عانتها هذه الأنواع من الأقليات في بلاد متنوعة.

ومعظم هذه المقترحات، حتى يومنا الراهن، لم تُقبل، إلى حد ما بسبب أنهــا كثيرا ما تظهر لغرض خاص، وكدفــاع معين. وليس ثمة إجراءات أو معايير لتقييم مقترحات تأسيس فئات جديدة مستهدفة، كما أنه لا توجد نظرية عامة عن كيف ومتى تكون الفئات المســتهدفة مطلوبة لاســتكمال حقوق الأقليات العرقية.

وفي رأيي، أن هناك هوة واســعة في المنظور السائد لحقوق الأقليات. ونحن في حاجة إلى أن نفكر بطريقة نسقية أكثر عن دور حقوق الأقليات الموجهــة. وتوحــي التجربة حتى يومنا الراهن بــدروس عديدة. ما يمكننا

قوله بشـــكل آمن هو أن الاســـتهداف لا يعمل إلا إذا كان هناك اتساق بين شـــكل ومضمون المقاييـــس الموجهة، أعني ما إذا كانـــت المجموعة المتميزة مـــن الحقوق الممنوحة لنـــوع معين من الجماعة تناســـب بالفعل الحاجات أو الظـــروف المتميزة لذلـــك النوع من الجماعات. وفي الســـياق الأوروبي ظهر عدم تلاؤم بين الشكل والمضمون. والمقاييس الأوروبية موجهة صوريا للأقليـــات القومية، لكنها عامة كليا في مضمونها الجوهري، والنتيجة هي عدم الاستقرار.

لكن حتى عندما يكون هناك تناسب جيد بين الشكل المستهدف والمضمون المســـتهدف، كما هي الحال في مســـار حقوق السكان الأصليين في الأمم المتحدة، فإن النتيجة قد تكون غير مستقرة إذا ما وجد هذا التوجه بمعزل عـــن إطار عمل أو تفهم أكثر عمومية لدور ووظيفة الحقوق الموجهة، ولقد ظهرت المقاييس الموجهة حتى يومنا الراهن في أسلوب محدد لحالة معينة، وكثيرا ما تقدم كاســـتثناءات فريدة لقاعدة حقوق الأقليات العامة. غير أن هـــذا النوع المحدد من التوجه الأحادي عزل جماعة من نوع معين من أجل منحهـــا حقوقا قانونيـــة مميزة، في حين تمنح جميـــع الجماعات الأخرى حقـــوق الأقلية العامة فقط، ليس من المحتمل أن يكون مســـتقرا. ولو أننا بدأنا الســـير في طريق المقاييس الموجهة، ربما احتجنا إلى أن نقوم بذلك بوعي ذاتي أكثر وبأســـلوب نســـقي. ربما تكون الطريقـــة الوحيدة لتطوير مجموعة يمكن الإبقاء عليها للمقاييس الموجهة للســـكان الأصليين، هي أن نجعلها على ســـبيل المثال جزءا من اســـتراتيجية أوسع لـ «التوجه المتعدد» ولتعمل مع مقاييس موجهـــة منفصلة للأقليات القومية أو جماعات أرض الوطـــن، ولمجموعة المهاجرين، أو لأنواع أخرى مـــن الجماعات التي لديها تاريخ مطالب فريدة، مثل جماعـــات الغجر واللاتينيين من أصل أفريقي. وإلا فســـوف تواجه أي مجموعة مـــن المعايير ذات التوجه الأحادي ضغطا شـــديدا لتوســـيع أو إعادة تعريف الفئة بطرق لا يمكن الإبقاء عليها، كما فـــي أوروبا فيما يتعلق بالأقليات القومية وفي العالم فيما يتعلق بالســـكان الأصليين. ولأن هذه الفئات هـــي الفئات الوحيدة التي تقدم حماية قوية، فلقد دُفِعت لتغطي حتى عددا متوســـعا ومتنافرا من الجماعات، إلى الحد

الـــذي يكون فيـــه المنطق الكامـــن وراء التوجه الأولي مشـــدودا على نحو متزايـــد. وإذا ما رغبنا في المحافظة على المقاصد الأصلية وراء مجموعة من الحقوق الموجهة لنوع واحد من الجماعات، فربما نحتاج إلى ضمان أن الأنواع الأخرى من الجماعات قـــادرة على أن تمتثل إلى المقاييس الموجهة الخاصة بها، كجزء من إطار عمل أكبر لحقوق الأقليات المتعددة التوجه.

لم تكن هناك ســـوى بضع محاولات، إن وجدت، للنظر فيما كان يمكن أن يكـــون عليه شـــكل النظام المتعـــدد التوجه لحقوق الأقليـــات. إن فئات الحقـــوق الموجهة تحتاج إلى أن تصفى بشـــكل كاف لتحصر نماذج متميزة للظلم المحتمل، على ألا تصفى إلى درجة تجعلها تتداعى إلى حالات فردية خاصة ببلدان معينة، وبينما ينبغي أن تكون هناك فئات كثيرة جدا لتغطي الأنواع الرئيسية من الجماعات، فإنه لا يمكن أن تكون هناك فئات تبلغ من الكثرة عددا بحيث تجعل النظام غير عملي. ولا يتضح ما هو ذلك الخليط من الفئات الذي يستطيع أن يخدم كأساس لنظام عالمي يمكن الإبقاء عليه لحقوق الأقليات متعددة التوجه.

المهمـــة العقلية هنا معقدة من واقعة أن كثيرا من الفئات المســـتخدمة حاليـــا، مثل الســـكان الأصليين أو الأقليات القوميـــة، «متمركزة في زمان ومكان معينين» (لينوكس، 2006، ص 4)، قد لا تكون قابلة للتطبيق عالميا. فهي تعمل بشـــكل جيد في بعض المناطق، وليـــس في مناطق أخرى. وكما ســـبق أن رأينا فإن التعددية الثقافية الليبراليـــة في الغرب اعتمدت على مجموعة محددة مـــن الفئات - وتحديدا المهاجريـــن، والأقليات القومية، والســـكان الأصليين - وأن تجربة الأربعين ســـنة حتى يومنا الراهن توحي بأنهـــا قادرة علـــى حصر نماذج المظالم المتوقعة فـــي العلاقات بين الدولة والأقلية داخل الديموقراطيات الغربية القوية. لكن من الأقل وضوحا ما إذا كانت هذه الفئات تســـاعد في التعرف على أو معالجة، التهديدات المألوفة التي تنطوي عليها العلاقات بين الدول والأقليات في آســـيا وأفريقيا. في هذه المناطق لا تختلف الأقليات فقـــط في تاريخها، وصفاتها وطموحاتها عـــن الأقليـــات في الغرب، كما ســـبق أن رأينا فإن كثيرا مـــن دول ما بعد الاستعمار ليست لديها جماعة قومية مسيطرة يمكن أن تطلق على الدولة

أنها دولتها الخاصة، ومن ثم فإن الأقليات لا تواجه النوع نفسه من عملية بنـــاء الأمة. إن التهديدات بالطرد أو التهجيـــر تختلف، وقل مثل ذلك في العلاجات المناسبة.

يذهـــب تيد غر (Ted Gurr) في دراســـته المتميزة «أقليات في خطر» إلـــى أننا نحتاج إلـــى فئات جديـــدة لتصنيف الأقليات فـــي دول ما بعد الاســـتعمار (غر 1993). فهو، على سبيل المثال، يستخدم فئة «المناضلين الطائفيين» لحصر نوع واسع الانتشار من التنوع في دول ما بعد الاستعمار لا يوجـــد بصفة عامة في الديموقراطيات الغربية. والمناضلون الطائفيون يشـــبهون الجماعات العرقيـــة القومية في الغرب من حيـــث إنهم أقليات فرعيـــة قوية لديها القدرة على تحدي ســـلطة الدولـــة، لكنها تختلف في علاقتهـــا التاريخيـــة مع الدولة، وفـــي طموحاتها الحاليـــة. وعلى عكس الجماعـــات العرقية القومية الفرعية (أو الســـكان الأصليين) في الغرب، فإنهم (أي المناضلين) ليسوا هم الخاسرين في عملية تكوين الدولة ورسم الحـــدود. على العكس، فكثيرا ما مارســـوا دورا مهما في القتال من أجل الاستقلال، وربما يرون أنفسهم شعبا من الشعوب المؤسسة للدولة، لذلك فإنهم لا يرون أنفســـهم مشاركين بشـــكل لا إرادي في دولة الآخرين، ولا يســـعون إلى الهروب من ســـلطة الدولة. بل يخشـــون بالأحرى أنهم ربما يخسرون في العمليات اليومية للحصول على الرزق وتنمية الموارد. ووفقا لغر، فإن قاعدة بيانات MAR تســـمح لنا بتحديد نموذج متوقع من الظلم والتحول السياســـي المصاحب لتلك الجماعات، وكذلك نطاق الاستجابات السياســـية المناســـبة، التي تختلف عن تلك المصاحبة للسكان الأصليين، الأقليات القومية وجماعـــات المهاجرين. إذا كان الأمر كذلك، فإنه يقترح أن المناضلـــين الطائفيين ربما يمثلون فئة مناســـبة لبناء مقاييس موجهة جديدة، وعلى وجه التحديد في أفريقيا وآسيا.

وذلـــك مجرد مثـــال واحد فقط من أمثلة كثيرة يمكـــن أن نقدمها عن جماعات في مناطق أخرى من العالم، لا تناسب النماذج الغربية القائمة أو الفئات القانونية الدولية الموجودة، وهذا المثال يوحي أيضا بأن أنواع الفئات التـــي تحتاج إليها مـــن المحتمل أن تكون إقليمية بدلا مـــن أن تكون عالمية

مـــن حيث مداها، لكي تعكس الاختلاف الملحـــوظ بين المناطق في التاريخ والملامـــح، ليس فقط من حيث أقلياتها، لكـــن أيضا من حيث بنية الدولة. والواقع، حتى عندما نستخدم الفئة القانونية نفسها، كما هي الحال عندما تعـــرف قبائل التلال في جنوب آســـيا، أو جماعات البدو في أفريقيا على أنهم من السكان الأصليين، لايزال من المفيد أن نقوم بتمييزات إقليمية. إن العلاقة التاريخية بين الســـكان الأصليين ودول العالم الجديد الاستعمارية تختلـــف تماما عن العلاقات بين قبائل الجبال وشـــعوب البدو في دول ما بعد الاســـتعمار في أفريقيا وآسيا، وربما يستدعي هذا اختلافات إقليمية في حقوقها وعلاجها وفقا للقانون الدولي (وهذا بدوره يطرح سؤالا حول ما إذا كانت مهمة تشـــكيل تلك الفئات الخاصة بمنطقة ما من الأفضل أن تتـــرك للمنظمات الإقليمية بدلا مـــن المنظمات العالمية مثل الأمم المتحدة، سأعود إلى هذا السؤال فيما بعد).

وباختصار، لدينا العديد من المشـــكلات بغير حل بشـــأن فئات حقوق الأقليـــات، تحديـــدا حول دور المقاييـــس الموجهة. إن الاســـتخدام الحالي للفئـــات الموجهـــة في القانون الدولـــي متعلق بحالة معينة وغير مســـتقر، ونحـــن نحتاج إلـــى التفكير في البدائل. ولقد ســـبق أن اقترحت أن نأخذ بمنظـــور محتمل، بناء على قراءتـــي لمنطق التعددية الثقافيـــة الليبرالية. وعلى هذا النموذج، فإن الحقوق المســـتهدفة يمكن أن نتصورها كوســـائل لتحديد ومعالجـــة التهديدات المألوفة للظلم، وبالتالـــي يتم تعريفها لتتبع النمـــاذج المتوقعة للعلاقات بين الدولـــة والأقليات، ومقارنة بالوضع القائم فإن مثل هذا النموذج ســـوف يستخدم الحقوق الموجهة استخداما عظيما جدا، وســـوف يكون أكثر تعاطفا تجاه الفئات الخاصة بمنطقة معينة منها تجاه التصنيفات العالمية.

وســـواء أكان هناك أي خيار واقعي لتبني ذلك النظام ذي الخصوصية الإقليميـــة لحقوق متعـــددة التوجه أم لا، فذلك أمر غير واضح لأســـباب ســـوف أناقشـــها فيما بعد، لكن دعنا الآن نفترض أننا نســـتطيع أن نصل إلى تفســـير ملزم للفئات المناسبة لحقوق الأقليات، بناء على نماذج متوقعة وتهديدات مألوفة للظلم، سوف يقودنا ذلك في الحال إلى المشكلة الكبرى

الثانية التي سوف أطلق عليها مشكلة «الظروف». ببساطة، فإن العوامل الاجتماعية والسياسية التي مكنت من التبني (غير المتساوي) للتعددية الثقافية الليبرالية في الغرب كتعويض لمظالم جماعة الأقلية ليست موجودة في كثير من دول العالم، حتى إذا ما تعرفنا على فئات ملائمة، فسوف يكون من غير المعقول أن نتوقع تبني نماذج التعددية الثقافية الليبرالية في السياقات التي يكون لدى الدول فيها خوف معقول من أن تؤدي إلى عدم الاستقرار. كما رأينا، فإن النماذج التي خدمت هدف المواطنة في الغرب ربما تنتج ببساطة تعسفا وعداوة في ظل ظروف المؤسسات الضعيفة وعدم الأمان الجغرافي السياسي.

ومن ثم فمن المهم التفرقة بين ما يمكن إجراؤه على المدى القصير وما هو مرغوب فيه على المدى الطويل، ولسوء الطالع لم تتمكن أي من الاستراتيجيات الحالية التي جرى تبنيها من قبل المنظمات الدولية لتدعيم التعددية الثقافية الليبرالية من النجاح في الجمع بين الواقعية حول القيود القصيرة المدى مع الصورة المتماسكة لأهدافنا الطويلة المدى. وعلى سبيل المثال، فإن استراتيجية نشر أفضل الممارسات الغربية كثيرا ما تتجاهل القيود على القدرة التنفيذية قصيرة المدى، في حين أن المقاييس الأوروبية القانونية التي صيغت للأقليات القومية تذهب بعيدا في اتجاه مخالف، يسمح للاهتمامات الأمنية قصيرة المدى بأن تتغلب على أي اهتمام بالتعددية الثقافية الليبرالية.

هل هناك بديل فعال؟ من منظور التعددية الثقافية الليبرالية، سوف يكون الهدف هو ابتكار نوع ما من الاستراتيجية المتتالية التي تميز المتطلبات قصيرة المدى والمتطلبات بعيدة المدى. وربما نستطيع، على سبيل المثال، أن نعتمد على أفكار «التنفيذ المتقدم» الذي ظهر في المجال الأوسع لحقوق الإنسان، لقد اعتُرِف منذ وقت طويل بأن بعض الحقوق الاجتماعية المدرجة في الميثاق الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا يمكن أن تنفذ في الحال في بعض الدول الأكثر فقرا (مثل الحصول على تعليم جامعي مجاني). إذن، فمن الطبيعي أن نفرق بين تلك الحقوق الاجتماعية التي يجب تطبيقها فورا بشكل عالمي وتلك التي نسعى إلى

تحقيقها مع مرور الوقت بتوافر الظروف التي تسهل تحقيقها، وعلى الرغم من أن الدول في البلاد الفقيرة لا يتوقع منها أن تحقق أعلى المعايير فورا، فإنـــه يتوقع منها أن توضح ما الذي تفعله لتوفير الظروف التي تمكن هذه المعايير من التحقق بشكل متقدم.

ويمكننـــا بالمثـــل أن نتخيل نظرية التنفيـــذ المتقدم للتعدديـــة الثقافية الليبرالية، بمساهمة بنود مختلفة لحقوق الأقليات في أثناء تأسيس الشروط الكامنة [2]، في حين أن الدول التي تمر بمرحلة الانتقال الديموقراطي أو تلك الموجودة في المناطق غير المستقرة لا يتوقع منها أن تحقق أعلى معايير التعددية الثقافية الليبرالية، لكن سوف يتوقع منها أن توضح ما الذي تفعله لتمكين هذه المعايير من التحقق بشكل متقدم على المدى الطويل.

وفي رأيي أن ذلك يحتمـــل أن يكون نموذجا جذابا للربط بين مخاوف الاســـتقرار قصيرة المدى بأهداف العدل طويلة المدى، وسوف تمنح الدول مســـاحة التنفس التي تحتاج إليها للتعامل مـــع ظروفها الصعبة، من دون أن تطلـــق أيديهـــم لخنق الطموحـــات والآمال المشـــروعة للأقليات. على ســـبيل المثال، إن نموذج التنفيذ المتقدم من المفترض أنه لن يســـمح للدول بأن تمنع الأشكال المســـالمة والديموقراطية للتحرك والتعبير بالنسبة إلى الأقليـــات، أو أن يفرض حظرا دســـتوريا على التبني المســـتقبلي للتعددية الثقافيـــة الليبرالية (كما فعـــل العديد من دول ما بعد الاســـتعمار، غالبا بمباركة المنظمات الأوروبية). وســـوف يقلل من التوقعـــات العاجلة الملحة الموضوعـــة على عاتق بعض الدول، لكن لن يســـمح لهذه الدول بأن تحفر فـــي الصخر تفضيلها لأن تبقـــى دولا مركزية موحدة اللغة. وعلى العكس، ســـوف يفرض واجبا على هذه الدول أن توفر بشكل متقدم الظروف التي سوف تمكن من السعي المسالم والديموقراطي للتعددية الثقافية الليبرالية مع مرور الوقت.

ولـــو أننا جمعنا فكـــرة التنفيذ المتقدم تلك مع فكـــرة المعايير المتعددة التوجـــه، فإن النتيجة ســـوف تكون إطار عمل تحدد مـــن خلاله المقاييس الدولية التهديدات المألوفة للمظالم التي تؤثر في أنواع معينة من جماعات الأقلية، وتوفر سلسلة من علامات محددة على الدول أن تلتزم بها مع مرور

الوقت للمساعدة في تحقيق العدل. وهذه العلامات سوف تبدأ بحقوق الأقليات العامة الضعيفة، لكنها سوف تنتقل بعد ذلك إلى نماذج أكثر قوة من حقوق الأقلية الموجهة، بمخاطبة وتحديد الشروط المسبقة المتعددة وعوامل الخطورة.

وتلك هي طريقة واحدة لمحاولة تجاوز مأزقنا الحالي، وإذا كنا قادرين على تزويدها بقوائم أكثر تفصيلا للفئات والعلامات المحددة، لكان من الممكن أن نتعامل مع كثير من المخاوف المشروعة التي تعوق وتشوه حاليا المجهودات الدولية لنشر التعددية الثقافية الليبرالية، سوف تقلل أيضا من التناقضات المحتملة بداخل، وبين، الاستراتيجيات الثلاث الرئيسية لنشر التعددية الثقافية. وهي لن تضع مسار المعايير القانونية على طريق أكثر ثباتا واتساقا فقط، لكنها سوف تقلل أيضا من الهوة العميقة الموجودة حاليا بين استراتيجية المقاييس القانونية الضعيفة والنماذج الأكثر قوة للتعددية الثقافية التي تدعم (بطريقة اختيارية ومحدودة) من خلال تعميم أفضل الممارسات والتدخلات في حالات معينة.

ولسوء الحظ، أنا لا أعتقد أننا نملك بالفعل نظرية يمكن العمل بها للتسلسل المناسب للتعددية الثقافية الليبرالية، والواقع أنني لا أعتقد أننا لدينا الأساس العملي المطلوب لبناء مثل تلك النظرية، ونحن ببساطة لا نعرف أي الشروط المسبقة نحتاج إليها لتمكين العملية الناجحة ذات الجوانب المختلفة من التعددية الثقافية الليبرالية من أجل أنواع مختلفة من جماعات الأقلية.

فعلى سبيل المثال، المناقشات التي طرحناها في الفصلين السادس والسابع ربما تقودنا إلى افتراض أنه ينبغي أن يتحقق مستوى ما من الثبات الديموقراطي قبل أن تجرب الدول نماذج من الحكم الذاتي الفرعي للأقليات القومية. غير أن ذلك ليس واضحا على الإطلاق. انظر إلى الحالة الإسبانية، بعد موت فرانكو كان هناك اتفاق واسع الانتشار على أن الدولة تحتاج إلى أن تكون ديموقراطية وفدرالية، لكن كان هناك جدل حاد حول التتابع المناسب لهاتين المهمتين، ولقد ذهب كثير من المصلحين الديموقراطيين إلى أن الأولوية ينبغي أن تكون للثبات الديموقراطي، وأن

تأتــي الفدرالية بعد ذلك، ولقد وافق كثير من الأكاديميين في ذلك الوقت على وجهة النظر هذه، لكن في النهاية اتخذ القرار بأن تتم عمليتا التحول إلى الديموقراطية والفدرالية في وقت واحد. ويعتقد كل المتابعين اليوم أن ذلك كان الاختيار الســليم، وأن التماسك الديموقراطي لن تقوم له قائمة ما لم تتحقق معه الفدرالية في الوقت نفسه.

وربما كانت إســبانيا استثناء، ولا شــك في أن وجود الاتحاد الأوروبي (EU) والناتو (NATO) قد أديا دورا مهما في ضمان ذلك التحول المزدوج، غير أن بعض الممثلين الدوليين يأملون تحقق قصة مشابهة في بلدان أخرى، من السودان إلى العراق، حيث تنفذ كل من عمليتي التحول إلى الديموقراطية والتعددية للدولة في وقت واحد بدلا من أن تكون بشكل متتابع.

ونحن نعرف أن التماســك الديموقراطي يساعد في العملية الناجحة للتعددية الثقافية الليبرالية، وأن الأخيرة يحتمل أن تكون غير مستقرة من دون الأولى. وإلى هذا الحد، فالمســألة واضحة في رأيي، لكن لا يتبع ذلك ضرورة تقدم الثبات الديموقراطي على تبني السياسات الليبرالية المتعددة الثقافــات. والواقــع أن الأولى قد لا تكون ممكنة، مــن دون الأخيرة، على الأقل في بعض الحالات. ونحن ببســاطة لا نعرف القدر الكافي عن التابع هنا لكي نطلق تعميمات على مستوى عالمي حول كيفية المشاركة في التنفيذ التقدمي لحقوق الأقليات.

ونحــن نحتاج إلى عدد كبير مــن البحوث الإضافية إذا ما كنا نريد أن نتعامل بشكل فعال سواء مع مشكلة الفئات أو مشكلة الظروف، وذلك لأن الاســتراتيجية الجذابة لدعم التعددية الثقافية الليبرالية ســوف تتضمن مجموعة متتالية من حقوق الأقليــة المتعددة التوجهات، والمحددة إقليميا، غيــر أنه حتــى إذا ما توافرت الإرادة السياســية لمثل هــذا المنظور، فإنه يتطلب درجة من التطور والمعرفة تتعدى بخطوات عديدة مســتوانا الحالي من البحث الأكاديمي والنقاش العام.

ربما نطــور مع مرور الوقت نوعا من الوســائل العقليــة والأدلة التي تمكننــا من أن نصوغ تفســيرا مقبولا لتوجه التعدديــة الثقافية الليبرالية وتتابعها. وسوف يكون ذلك مشــروعا طموحا، ولا بد أن يتطلب استثمارا

كبيـــرا للوقت والموارد، ليس فقط من قبـــل المنظمات الدولية بل أيضا من قبل شـــبكات العمل العالمية السياســـية للأكاديميـــين، وجماعات الدفاع، والمنظمات الخيرية التي تفيد وتحافظ على عمل المنظمات الدولية.

ومـــن المثير للاهتمام أن نعقد مقارنة الموقف هنا بقضايا حديثة أخرى للاهتمـــام العالمي، حيث بذلـــت جهود خاصة لتطوير إطار عمل مســـتقر جماعي للســـلوك الدولي، لننظر مؤتمر فيينا الدولي لحقوق الإنسان عام 1993 أو مؤتمر بكين العالمي للمرأة عام 1995، لقد اشتمل المؤتمران على العديد من الاستشارات والبحوث والمناقشات وألوان من الدفاع عبر سنوات عديدة على مســـتويات قومية وإقليمية وعالمية، وقد قُصدت منهما جزئيا معالجة أنواع المشـــكلات نفســـها التي تؤثر في مجال حقوق الأقلية، على ســـبيل المثال، كيف يمكن أن تمزج المقاييس العامة بمقاييس أكثر توجيها، أو محددة السياق، أو كيف نشارك في التدعيم الطويل المدى لأعلى معايير حقوق الإنسان مع الاعتراف بمحدودية قدرات الدول الضعيفة أو الأنظمة الانتقاليـــة على تحقيق هذه المعايير الأعلى. كان الهدف، في كل حالة، هو تطوير إطار عمل عام يمكن أن يرشـــد وينســـق أنشـــطة الممثلين الدوليين المختلفين، وبالتالي الدفع بأجندات مهمة من أجل التغيير بطريقة مستقرة وثابتة. شيء مشابه، مؤتمر عالمي أو مفوضية عالمية لحقوق الأقليات سوف تكـــون مطلوبة إذا كان هناك أي طموح واقعي في تنقيح مميز لإطار العمل الحالي لحقوق الأقليات الدولية.

ولا يظهر، لســـوء الطالع، أي حماس اليوم لهذا المشـــروع، ســـواء بين المنظمات الدولية أو ما يتبعها من شـــبكات عمل سياسية، على الأقل على المســـتوى العالمي، ربما كنا ننظر إلى المستوى الخاطئ. قد تقدم المنظمات الإقليميـــة مجالا واعدا أكثر للمناقشـــة وإجراء التجـــارب من المنظمات الدوليـــة. من حيث المبدأ، ينبغي أن تقام منظمات إقليمية من أجل تطوير فئات وتصنيفات مناسبة للأقليات، بدلا من أن نفترض ببساطة أن الفئات الغربية لشـــعوب الســـكان الأصليين والأقليات القومية والمهاجرين تنطبق حـــول العالم. وينبغي عليها أن تكون قادرة على تفهم الطريقة التي ترتبط بهـــا الأنواع المختلفة من حقـــوق الأقليات بنماذج أوســـع للأمن الإقليمي

وعمليــة التحول إلى الديموقراطية، لكي تصدر أحكاما أفضل حول تتابع الأنواع المختلفة من الإصلاحــات. بدلا من أن تتعامل مع حقوق الأقليات بمعزل عن الآليات الإقليمية الأوســع، كما يفعل الخطاب الدولي الحالي، يمكنهــا أن تتكامــل في عمليات أكبر مــن التعاون والتنميــة الإقليميين، وبتطويــر القوة للمنظمات الإقليميــة التي لا تتحكم بهــا الدول الغربية يمكــن التقليل من الخوف مــن أن يكون تدويل حقوق الأقليات ببســاطة مؤامــرة للإبقاء على الهيمنة الغربية، ومن ثم هناك مبررات عديدة تجعل المنظمات الإقليمية أفضل في صياغة مقاييس ومســارات لحقوق الأقلية من المنظمات الدولية.

ولقد حــدث ذلك بالفعل إلى حد ما، كما رأينا في الفصل الســادس، فــإن المجلس الأوروبي ومنظمة الأمن والتعــاون قد طورا مقاييس لحقوق الأقليات صيغت خصيصا من أجل الســياق الأوروبي، وربما اعترافا منها بقدرتها المحدودة على ابتكار مقاييس عالمية مؤثرة، شجعت الأمم المتحدة - بشكل متكرر - المنظمات الإقليمية في مناطق أخرى على أن تتبع المثال الأوروبي، وتطور مقاييسها الإقليمية الخاصة (هادن 2003، باكر وفريبرغ 2004)، ولقــد بدأت بعض المنظمات الإقليمية القيام بذلك فعلا. فمنظمة الولايات الأمريكية، على ســبيل المثال، قد كتبت مسودة إعلان يدور حول حقوق السكان الأصليين، صيغت خصيصا لأجل ظروف الأمريكتين. ولقد انشــأت المفوضية الأفريقية أخيرا مجموعة عمل للنظر في تقديم إعلان لحقوق السكان الأصليين والأقليات في أفريقيا، ولقد شجع بعض المحللين جمعية أمم جنوب شرق آسيا (ASEAN) لتقوم بالعمل نفسه.

ولســوء الطالع، فإن ســجل المبادرات الإقليمية حتــى يومنا هذا ليس مشــجعا، إن جعل حقوق الأقليات أمرا إقليميا أكثر تقدما في الغرب، في أوروبــا والأمريكتين، وبالمقابل لا يوجد في الواقع أي حماس في آســيا أو العالم العربي/ الإسلامي لتطوير مقاييس إقليمية لحقوق الأقليات، ويبقى الموضوع كله محرما بشكل أساسي في الكثير من الدول الآسيوية والشرق أوســطية [3]. فضــلا عن ذلك، فــإن بعض المدافعين عن حقــوق الأقلية يعارضون فكرة الإقليمية، على أساس توقع (ليس واقعيا) أن تلك المقاييس

الإقليميـــة ســـوف تكون في أفضل الحـــالات أضعف مـــن المعايير العالمية الحالية، وفي أسوأ الحالات سوف تكون مجرد تمويه للدول القمعية [4].

وتوحي التطورات المبدئية في المفوضية الأفريقية بأن وثيقتها الإقليمية المقترحة سوف تعيد ببســـاطة إنتاج المعايير والخطاب الدولي القائم بدلا مـــن محاولة تعريف فئات ومفاهيم للتعدديـــة الثقافية التي تعكس بصدق أكثر الواقع الأفريقي (ســـليمان 2003، ومورواوا 2002، ولينوكس 2006، وموراي وويتلي 2003). وربما يعكس ذلك حقيقة أن المنظمات ذات الهيمنة الغربيـــة هي مصدر رئيســـي للتمويل والخبرات للاستشـــارات الإقليمية للميثاق الأفريقي الشامل [5].

باختصـــار، هناك دليل ضئيل على أن دول ما بعد الاســـتعمار ســـوف تتحمل مهمة تشـــكيل مقاييـــس إقليمية لحقوق الأقليـــات، فموقفها على العموم كان عدائيا لمشـــروع تدويل حقوق الأقليات بأكمله، بدلا من محاولة تطوير نسخة بناءة أكثر منه.

لذلك، فإن آفاق التجديد المميز سواء على المستوى الإقليمي أو العالمي يكون بعيدا بالنســـبة إلى المســـتقبل القريب، لا تنقصنا الإرادة السياسية فقط، بـــل أيضا الأدوات المفاهيمية والدليل العلمي المطلوب لوضع نشـــر التعددية الثقافية الليبرالية على مسار أكثر فاعلية، إن إيجاد طرق جديدة لفهم فئات وظروف التعددية الثقافية الليبرالية على المســـتوى العالمي هو هدف يستحق الاهتمام، لكنه بعيد.

وينبغـــي علينـــا في الوقت الحالي أن نعمل بما لدينـــا، والتوجه في هذه اللحظـــة إن وجـــد فإنه يتحول نحو التحرك في الاتجـــاه المعارض، بدلا من محاولة تفسير نموذج أكثر تعقيدا لحقوق أقليات مستهدفة ومتسلسلة تتتبع الاختلافات المهمة عبر أنواع مختلفة من الجماعات والظروف، فإن الاتجاه اليـــوم هو التراجع عن إطار عمل أكثر عموميـــة لحقوق الأقلية الذي يطبق بغـــض النظر عن نوع المجموعة أو الظروف الأساســـية. كما رأينا، لم يُقبل أي من المقترحات لتوسيع الفئات الموجهة، لتشمل على سبيل المثال مقاييس موجهة للمهاجرين أو جماعات الغجر. كما أن البرنامجين الموجودين للمعايير الموجهة للأقليات القومية وشعوب السكان الأصليين يتعرضان للضغط.

وبالنظر إلى صعوبات التعرف على الفئات المناسـبة أو التتابع المناسب للحقـوق الموجهة، فقد حاولت المنظمات الدولية بشـكل متزايد أن تعتمد على حقوق عامة للأقليات. وهذه الحقوق العامة تشتمل على حقوق البند رقـم «27» حول حريـة الاجتماع والتعبير، لكنها ربما تشـتمل أيضا على مستوى ما من «المشاركة الفعالة»، للمساعدة في خلق مساحة ديموقراطية للدول والأقليات لكي تتجح تكيفاتها [6]. إن التفوق المتزايد لفكرة المشاركة الفعالة ربمـا يعكس الاعتقاد بأن التدخلات الدولية ينبغي أن تسـتهدف ابتـكار الظروف للمجتمعات لتنجح رؤيتها الخاصـة لحقوق الأقليات من خلال تداولات مسـالمة وديموقراطية، بدلا من السعي إلى فرض مجموعة قانونية من حقوق الأقليات الموجهة المعرفة دوليا.

وربمـا كان هذا هـو الاتجاه الذي نقصده، وربمـا يكون هو أقصى ما نتوقعـه الآن. إن محـاولات صياغة مبادئ قانونية دوليـة لحل النزاعات العميقة حول الحكم الذاتي، وتقاسـم السـلطة، ومطالب الأرض، وحقوق اللغـة، وقواعد التطبيـع، أو التكيفات الدينية، ربما تكون ببسـاطة غير واقعيـة. وبمرور الوقت، ربمـا نأمل أو نتوقع من بلاد ما بعد الشـيوعية ومـا بعد الاسـتعمار أن تولد اتجاهاتها الخاصة تجـاه التعددية الثقافية الليبراليـة، لكـن قد يكون من الصعـب، وربما أيضا من غيـر المفيد، أن نطلق هذه العملية من خلال توثيق وفرض المقاييس الدولية لحقوق الأقلية الموجهة الأساسية.

ومع ذلك فإذا ما كان هذا هو الاتجاه الذي نسـير فيه، فعلينا أن نكون حذريـن في تمييزنا لإطار العمل الناتج. وبصفة خاصة، من الضروري أن نقدم المعايير الدنيا الموجودة في الاستراتيجية العامة كمعايير دنيا. ويجب أن ننظـر إلى المعاييـر الدولية كأرضية يُتفَاوض مـن خلالها على حقوق الأقليات، وليست كسقف لا ينبغي على الأقليات أن تسعى إلى تخطيه.

واسـتراتيجية «التسلسل» التي سبق أن ذكرتها حاولت أن تجعل هذه الفكرة واضحة: سوف تتضمن بشكل رسمي توثيق الخطوات التي ينبغي أن تتحرك من خلالها الدول من مقاييس شـاملة إلى مقاييس أكثر توجها، بمصاحبة علامات محـددة وشـروط واضحة على طـول الطريق. وكما رأينا، فـإن هذا النوع من

التوثيق الرسمي للتتابع والعلامات المحددة طموح للغاية، على الأقل بالنسبة إلى المستقبل القريب. لكن حتى إن لم نستطع توثيق استراتيجية تتابع كتلك بقواعد قانونية رسمية، فمن المهم أن نصر على أن يبقى الهدف الأساسي كما هو.

إن الأمل والتوقع من منظور التعددية الثقافية الليبرالية هي أن تبني الدول على الحد الأدنى من الحقوق العامة، بهدف تحقيق نماذج أكثر قوة للتعددية الثقافية، بينما يتم التعامل مع الشـــروط المســـبقة وعوامل المخاطرة. لو ثبت أنه من المستحيل، توثيق حقوق الأقليات الأساسية في القانون الدولي، فيجب على الأقل أن يكون من الواضح أن الشروط الهزيلة الموثقة حاليا في الأدوات الدولية هي نقطة البداية للنقاش الديموقراطي، وليست نقطة النهاية.

وهذه الرســـالة، لسوء الطالع، لا تصل دائما. هناك مجهود متناغم من قبل كثير من دول ما بعد الشـــيوعية وما بعد الاســـتعمار لتقـــديم الحد الأدنى من المقاييس الدولية كحدود خارجية لتحرك الأقلية المشـــروع، ولإسكات أو تكذيب قـــادة الأقليات الذين يطالبون بأي شـــيء آخر يتعدى هـــذه المقاييس. إن الحد الأدنـــى من المعايير الدولية لا يُعامل كشـــروط مســـبقة مطلوبة للتفاوض على أشكال موجهة للتعددية الثقافية الليبرالية المناسبة لكل بلد، لكن بالأحرى يُرى باعتباره يقضي على الحاجة إلى تبني، أو حتى مناقشة، أشكال تقاسم سلطة، الحكم الذاتي، أو وضع اللغة الرســـمية. عندما تطرح منظمات الأقلية مثل تلك الأسئلة حول حقوق الأقلية الأساسية، فكثيرا ما تجيب الدول: «إننا نفي بجميع المعاييـــر الدولية»، كما لو أن ذلك يحبس الســـؤال حول الكيفية التي يجب على الـــدول أن تتعامل بها مع أقلياتها. لقد أصبحت عبارة «إننا نفي بجميع المعايير الدولية» شائعة بين دول ما بعد الشيوعية، وحلت محل أي نقاش جاد حول كيف تستجيب بشكل واقعي لمطالب الأقلية التي تتعلق بالقوى، والحقوق، والمكانة.

هذه المحاولة لمعاملة الحقوق العامة الضعيفة كسقف أكثر منها أرضية قد حرضت عليها الطريقة المحيرة والمتناقضة التي تناقش بها المنظمات الدولية هـــذا الموضوع. وكما رأينا طوال هذا الكتاب، فقد أرســـلت المنظمات الدولية رســـائل مختلطة حول العلاقة بين الحقوق العامة والأشكال التي تختلف على مستوى المجموعة للتعددية الثقافية الليبرالية، كنماذج القضاء على الاستعمار للسكان الأصليين، والاتحادية الفدرالية متعددة القوميات، والتعددية الثقافية

للمهاجرين التي ظهرت على مر الأربعين سنة الماضية في الغرب. في كثير من السياقات قبلت المنظمات الدولية الأخيرة كأفضل الممارسات، كأهداف طويلة المدى، وقدمت الحقوق العامة كأرضية يمكن على أساسها التفاوض على الحقوق التي تختلف من مجموعة إلى مجموعة. ومع ذلك، ففي أوقات أخرى ألمحت المنظمات الدولية إلى أن الحقوق العامة هي بديل عن الحقوق التي تختلف من جماعة إلى أخرى، وأن أيا من مطالب الأقليات التي تستلزم الاستهداف، لاسيما تلك التي تلجأ إلى التعلق بالتاريخ والأرض، ينبغي رفضها على أساس أنها تتناقض مع معايير المساواة، والديموقراطية الليبرالية.

وعلى سبيل المثال، فإن بعض الممثلين قد وصفوا التحول من الحقوق القوية الموجهة إلى حقوق المشاركة والحقوق المدنية العامة بأنه انتصار للديموقراطية والتداول على التشريع والبيروقراطية، أو انتصار للتهجين والسلالة على الجوهرية وتشييء الجماعات، أو انتصار لحقوق الإنسان وعدم التفرقة العنصرية على القبلية والقومية العرقية، أو انتصار الكلية الأخلاقية على النسبية الأخلاقية، أو انتصار للفردية الليبرالية على الحقوق الجمعية [7]. وهذا النوع من الخطاب، إذا ما أخذ حرفيا، فإنه لن يقضي على شرعية استخدام المقاييس الموجهة على المستوى الدولي، فقط، بل سيقضي كذلك ضمنا على شرعية استخدام الحقوق التي تختلف باختلاف الجماعة على المستوى المحلي، بما أن لديها المنطق والبناء أنفسهما. والواقع، كما رأينا، أن تطور المعايير الموجهة على المستوى الدولي كان في جانب منه محاولة لحصر منطق الجماعة المتمايزة للتعددية الثقافية الليبرالية، كما ظهر في الغرب. فكما لو كانت المنظمات الدولية تريد أن تقبل النماذج التي تختلف من حيث الجماعة التعددية الثقافية الليبرالية، في حين تنكر أو تتنصل من خاصيتها للتمايز بين الجماعات.

إذا سلمنا بهذه الرسائل المختلطة، فلن يدهشنا أن نجد كثيرا من الدول قد فسرت التحول إلى الحقوق العامة على أنه إنكار لمنطق التعددية الثقافية الليبرالية الذي يمايز بين الجماعات، ومن ثم على أنه يضع سقفا لمطالب الأقليات المشروعة. إن السلوك الدولي تجاه حقوق الأقليات لن يكون متماسكا أو فعالا مادامت مثل هذه التناقضات العميقة موجودة في

الطريقة التي تشـــكل بها الأهداف الكامنـــة. والواقع أن هناك خطرا مفاده أن الحمايـــة الدولية للحقوق العامة للأقليات ســـوف تكون مقوضة للنجاح: ســـوف تعامل الدول الحقوق العامة كبديل، بدلا من شرط مسبق، للتفاوض من أجل التعددية الثقافية الليبرالية. إذا ما كان للمقاييس الدولية أن تؤدي دورا مفيدا، فنحن في حاجة إلى أن نوضح أن التراجع عن المقاييس الموجهة على المستوى العالمي ليس تراجعا عن هدف تدعيم أشكال التعددية الثقافية الليبرالية التي تختلف من حيث الجماعة على المســـتوى المحلي. وذلك يعني بدوره الاعتراف بأن التراجع عن المقاييس الموجهة هو بالفعل تراجع، واعتراف مؤسف بقدرتنا المحدودة على تشكيل فئات وتتابعات ناجحة، وليس انتصارا مبدئيا. ولهذا السبب، ربما لا يكون تراجعا دائما، وربما نرغب في أن ننظر مرة أخرى إلى دور المقاييس الموجهة مع تحســـن قدراتنا على تحديد الفئات والتتابعات، ومع عودة حدود المنظور العام إلى الظهور [8].

ولهذا الموقف تداعيات ومضامين ليس فقط بالنسبة إلى الكيفية التي نضع بها المفاهيم الخاصة بالمقاييس القانونية الدولية، لكن أيضا بالنسبة إلى الكيفية التي نفكر بها في الأنشطة الأخرى للمجتمع الدولي في مجال علاقـــات الدولة والأقلية. وإذا كانت الحقوق العامة هي الأرضية التي يتم من خلالها التفاوض على أشكال أقوى من التعددية الثقافية الليبرالية التي تمايز بين الجماعات بينما تتحقق الشـــروط المسبقة، فإن المهمة الحاسمة للمجتمع الدولي هي المساعدة على تحقيق هذه الشروط. وهذا يعني، على ســـبيل المثال، أنه لا يكفي أن نعمم ببســـاطة، أفضل الممارسات، وبدلا من ذلك، فإننا نحتاج إلى أن نكون حذرين بالنســـبة إلى هذه الشروط المسبقة التي تجعل هذه الممارســـات ممكنة ومـــن ثم نفكر في الطرق المتعددة التي تستطيع من خلالها المنظمات الدولية المساعدة في تحقيقها. وربما تضمن ذلك المســـاعدة على بنـــاء ترتيبات أمنية إقليمية جديـــدة، لتقليل خطورة «التأمـــين» لقضايـــا الأقلية. وربمـــا تضمن بناء اعتبارات حول الشـــروط المســـبقة للتعددية الثقافيـــة الليبرالية داخل السياســـات الدولية لتدعيم الدمقرطـــة، وحكم القانون، أو التنمية الاقتصادية، من أجل تقليل احتمال أن تحيد القضايا التي لم تحل بهذه العمليات عن مسارها.

وكمـا رأينا، فـإن الانتباه إلى حقـوق الأقليات قد دخـل بالفعل إلى خطاب وسياسـات المنظمـات الدولية ذات العلاقة بالأمـن، والدمقرطة، والتنميـة (وذلك مثـل برنامج الأمم المتحدة للإنمـاء). لكن كثيرا جدا ما كان يعني ذلك، ببسـاطة، الاهتمام بحماية حقـوق الأقليات العامة. فإذا كانت هذه السياسـات تسـاعد بشـكل حقيقي في تأمين التنمية وعملية الديموقراطية المسـالمة في الدول المتعددة العرقيات - إذا كانت تسـاعد في تمكين الدول والأقليات في التغلب على العلاقات التاريخية للتعسـف، الاسـتعباد، والعداوة وتحولها إلى علاقات للمواطنة الديموقراطية - فإن عليهـا أن تهتـم بما هو أكثر مـن حقوق الأقليات العامة. وسـوف تحتاج إلـى أن تحدد وتدعم الظروف التـي تمكن الدول من أن تبني على أرضية الحقـوق العامة في اتجاه أشـكال أكثر قوة للتعدديـة الثقافية الليبرالية. وهـذه العناصر، كما رأينا، تختلـف باختلاف أنـواع الأقليات والظروف الجغرافية والسياسـية، بطرق تتطلب الاهتمام بقضايا التوجيه والتتابع. إن أنواع البرامج والسياسـات الدولية التي ستسـاعد على بناء الشروط المسبقة للتعددية الثقافية الليبرالية للرعاة في شرق أفريقيا لن تكون مثل تلك التي تسـاعد على بناء الشروط المسـبقة للتعددية الثقافية الليبرالية للسـكان الأصليين في أمريكا اللاتينيـة، والجماعات العرقية القومية في جنوب آسـيا، أو جماعـات المهاجرين في أوروبا الغربيـة. كل من طبيعة التعدديـة الثقافية التي تدعم، وطبيعة عناصـر المخاطرة التي تتضمنها، تختلف بشكل متميز عبر هذه الجماعات والسياقات المختلفة.

بطريقة أخرى، فحتى إذا ما كانـت المقاييس الدولية لحقوق الأقليات عامـة إلى حد كبير، ومسـتخلصة من الاختلافات بـين أنواع الجماعات والظروف الجغرافية السياسـية، فإن المجتمع الدولي يحتاج بشـكل أكثر عمومية إلى أن يعمل بمفهوم أكثر تعقيدا لفئات وظروف التعددية الثقافية. وربما قلنا، في الواقع، إنه كلما تجنب القانون الدولي هذه القضايا، ازدادت أهميـة أن تكون الأبعاد الأخرى للنشـاط الدولي أكثر حساسـية نحوها. فـإذا لم نسـتطع أن نبني التوجيه والتتابع في المعاييـر القانونية الدولية، فسيكون علينا أن نبنيها في سياسـات الدولية الديموقراطية، وسياسات

التنمية، وسياسات السلام والاستقرار، وهكذا. وستمارس تلك الأنواع من السياسات دورا حاسما في تحديد ما إذا كان قد حدث تقدم في ابتكار الظروف المطلوبة لنشر التعددية الثقافية الليبرالية.

وباختصار، فإن التحول إلى حقوق الأقلية العامة في القانون الدولي، يزيح، لكنه لا يحل ولا يلغي المشكلات الكامنة وراء التوجيه والتتابع. ونحن لا نملك أي خيار غير أن نحاول أن نبذل أقصى جهد لكي نفكر من خلال الفئات والظروف المناسبة للتعددية الثقافية الليبرالية، ثم نستخدم بعد ذلك ما نكتشفه كلما أمكن ذلك لإفادة أنشطة المنظمات الدولية. وإذا كانت هناك حدود لقدرة القانون الدولي على المستوى العالمي ليعكس هذه الفئات وهذه الظروف، فإننا نحتاج إلى النظر إلى مجالات أخرى من النشاط الدولي، ومستويات أخرى من المنظمات الإقليمية. وهناك مجال واسع جدا للفعل الخلاق هنا، لكنه لا يكون ممكنا إلا إذا نظرنا إلى حقوق الأقلية العامة كأرضية لإطار عمل أكبر للتعددية الثقافية الليبرالية التي تقوم على مجموعة معقدة من الأهداف والظروف.

ويبقى عمل كبير لنقوم به لإنتاج إطار عمل مستقر وفعال لنشر التعددية الثقافية وحقوق الأقليات دوليا. ولم أحاول أن أقدم مخططا أو برنامج عمل لمثل هذا الإطار، لكني قد حاولت أن أحدد معظم الجوانب غير المستقرة المهمة في المنظور الحالي، وأن أقترح طرقا مختلفة للمستقبل. وأكثر الاقتراحات طموحا سيكون إعادة تصميم إطار العمل للمقاييس القانونية للأقليات بالكامل، بواسطة تزويد أو استبدال النظام الحالي للحقوق العامة الضعيفة بنظام أكثر قوة لحقوق الأقلية المتتابعة متعددة التوجه. وإذا كان ذلك طموحا جدا، فقد اقترحت أنه يمكن على الأقل أن نطور اتجاها أكثر ملاءمة وفعالية للصلة بين المقاييس القانونية الحالية ونظرية وممارسة التعددية الثقافية الليبرالية. وإني لآمل أن يصل القراء إلى مقترحات أفضل للكيفية التي نتقدم بها إلى الأمام.

ومع ذلك، ولكي أكون أمينا فإنني لست متفائلا بشكل محدد بالنسبة إلى احتمال تحقيق إنجاز في هذا الشأن، على الأقل في المستقبل المنظور. فقد يكون الأوان قد فات لدفعة حقيقية لحقوق الأقلية. لقد قدمت أوائل تسعينيات

القرن الماضي نافذة فرص غير مسبوقة لابتكارات جذرية خلاقة في مجال حقوق الأقلية، غير أن النافذة أغلقت بالتدريج، من دون إتمام العمل [9]. وربما نحتاج إلى أن نقبل أن هذا أفضل ما يمكن أن نصل إليه، بالنسبة إلى الوقت الحالي. وإذا كان الأمر كذلك، فإن هناك أسسا مؤكدة لمساندة المجموعة الحالية للمقاييس والخطابات الدولية، مهما كانت ثغراتها وعدم ملاءمتها، وللترحيب بتطورها على مدى الخمس عشرة سنة الماضية. وربما كان الأفضل، هو عدو الجيد ومن الواضح أن إطار العمل الحالي قد فعل خيرا في المساعدة لإلقاء الضوء على مشكلة كثير من الأقليات حول العالم، وفي المساعدة على شرعنة المطالبات والحراك السياسي من قبل ممثلي السياسة العرقية. ولقد ساعد ذلك على إيجاد مكان على الطاولة - بل الواقع على عدة موائد، محلية وعالمية على حد سواء - لأعضاء الأقليات العرقية من أجل إعلان اهتماماتهم وطموحاتهم بطريقة سلمية ديموقراطية، وفي الوقت نفسه تشجيعها لصياغة مطالبها داخل إطار عمل معايير حقوق الإنسان.

وتلك كلها إنجازات ذات مغزى. ومع ذلك فإن اهتمامي ينصب على القول بأن الوضع الحالي ليس ناقصا فقط، لكنه في الواقع غير مستقر. فهناك تناقضات متعددة وألوان من الغموض في إطار العمل الحالي، وعلينا إما أن نتحرك إلى الأمام وإما أن نعود القهقرى. وبمجرد أن نستطيع التفكير في طرق ملزمة ثقافيا وفاعلة سياسيا لإعادة صياغة مفهوم السعي نحو التعددية الثقافية وحقوق الأقليات، فإن النتيجة المحتملة ستكون تراجعا عن النواحي الأكثر تقدما في النظام الحالي.

والواقع أنه كما رأينا بالفعل هناك دليل على أن ذلك هو ما يحدث. ولو صح ذلك، لأمكن التكهن بعيد المدى بالانتشار العالمي للتعددية الثقافية الليبرالية وهو فعلا ضعيف للغاية.

الفصل السادس

(1) انظر التقرير العالمي عن الهجرة الدولية العام 2005، لاسيما الفصل الرابع، وتقرير منحة كارنيغي حول مشروع المواطنة (آلينيكوف وكلسمير 2002)، لاسيما الفصل الثالث، وتقرير الأمم المتحدة عن التنمية البشرية في مجال «الحرية الثقافية في عالمنا الراهن» (UNHDR2004)، لاسيما الفصل الخامس من برامج اليونسكو عن الهجرة العالمية وسياسة التعددية الثقافية www.uneso.org/migration.

(2) على سبيل المثال، لم تهدف الاتفاقية الأوروبية للعام 1977 حول الوضع القانوني للعمال المهاجرين، أو اتفاقية الأمم المتحدة الدولية للعام 1990 حول حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وعائلاتهم، لم تهدف إلى تشجيع أي من سياسات التعددية الثقافية للمهاجرين، التي ذكرتها في الفصل الثالث. وكما لاحظ كيلر، فإن «البعد الثقافي لحياة المهاجرين غالبا ما تم تجاهله تماما» في تلك الاتفاقيات (كيلر 1998، ص 46). الاستثناء الوحيد الذي يثبت القاعدة هو المادة 15 من الاتفاقية الأوروبية، التي تشجع «فصولا خاصة لتعليم العمال المهاجرين لغتهم الأم، لتسهيل عودتهم إلى بلدانهم الأصلية، ضمن أهداف أخرى»، أي تشجيع تعليم اللغة الأم ولكن فقط بناء على افتراض عودة المهاجرين إلى «أوطانهم». ولا توجد أي إشارة في هذه الوثائق إلى التزام بالمواطنة المتعددة الثقافات للمهاجرين.

(3) انظر توصية الاجتماع البرلماني الرقم 1609 (العام 2003).

(4) انظر على سبيل المثال كيمليكا وأوبلسكي العام 2001، ص 384.

(5) قدمت كرواتيا استقلالا ذاتيا لمنطقة كراجينا Krajina الانفصالية عندما كانت تحت سيطرة الصرب العرقيين. وعندما لم يقبل الصرب، غزاها الجيش الكرواتي وأعاد احتلال الأرض، وطرد الصربيين على الفور، حتى يتأكد أنه لن تكون هناك فرصة لاستقلال الصرب في المستقبل. وهناك بلاد أخرى جربت الخيار العسكري في تعاملها مع المناطق الانفصالية. فقد قامت جورجيا ومولدوفيا، وأذربيجان كلها بمحاولات عسكرية لاستعادة السيطرة على مناطقها الانفصالية، لكنها خسرت الحروب النهائية، وبالتالي تتفاوض الآن على الحكم

الذاتي لأبخازيا وأوسيشيا وترانسنستريا ونغورنو كاراباخ. ولقد كان الموقف المبدئي لحكومة البوسنة هو أيضا نحو دولة مركزية موحدة، بلا أحكام لاستقلال الأقليات، والترتيبات الإقليمية السائدة هي نتيجة حرب أهلية لم تحسم. إن مفاوضات الحكم الذاتي في جميع هذه الحالات كانت بالفعل هي الملاذ الأخير، الذي تم تبنيه فقط بعد أن سيطرت الأقليات على الأرض، وفشلت المحاولات العسكرية في استردادها. ولقد كانت حالة القرم في أوكرانيا استثناء جزئيا لهذا التعميم. وبينما لم تحمل الأقلية الروسية السلاح لتستولي على المنطقة بالقوة العسكرية، فإنها مارست سلطتها على الإقليم وهددت بإعلان الاستقلال من طرفها (وبطريقة غير دستورية) وبالانضمام إلى روسيا. وفي النهاية، ردت أوكرانيا بالتفاوض على شكل من أشكال الحكم الذاتي الخاص بالإقليم، بدلا من مواجهة الحرب الأهلية (ماربلس وديوك العام 1995)، على الرغم من أنها هددت في فترة مبكرة بأن إعلان الاستقلال الروسي في أوكرانيا سوف يؤدي إلى حرب أهلية (لايتين العام 1998 ص 100).

(6) هناك استثناء محتمل هو روسيا نفسها، التي كان لها دستور فدرالي عندما كانت جزءا من الاتحاد السوفييتي، واحتفظت بصورتها الفدرالية حتى بعد أن انشقت عن الاتحاد السوفييتي. غير أن ذلك مجرد استثناء جزئي فقط مادامت الدولة الروسية المركزية لم تكن تسيطر في الواقع على جميع أراضيها عندما انهار الاتحاد السوفييتي، حيث سيطر عدد من مناطق الأقليات، التي أعلنت درجات متفاوتة من السيادة والاستقلال. وفضلا عن ذلك فمن الأهمية بمكان أن نلاحظ أن فدرالية القوميات المتعددة كانت محل نزاع في روسيا. فكثير من القادة والمثقفين الروس لم يحبوا ما أطلقوا عليه اسم «الفدرالية العرقية»، بل فضلوا أن يحل محلها الأسلوب الألماني للفدرالية الإدارية، حيث لا تمارس الأقليات القومية الحكم الذاتي الإقليمي (فاسيليفا 1995 - وأوبالسكي 2001). وقبولهم للنظام القائم هو تقريبا قبول استراتيجي انتقالي. ومن ثم فإن روسيا ليست مختلفة عن بلاد ما بعد الشيوعية الأخرى كما تبدو للوهلة الأولى.

(7) حول ألوان الخلط الكثيرة التي تتضمنها مناقشات القومية العرقية والمدنية، انظر كيمليكا، العام 2001 الفصول من الثاني عشر إلى الخامس عشر.

(8) حـول مركزية هذه «العلاقة الثلاثية» بين الدول، والأقليات، والدول القريبة في أوروبا ما بعد الشيوعية، انظر كتاب «بروبيكر» العام 1996. وفي المقابل هناك كثير من الأمثلة النموذجية للأقليات القومية في الغرب ليست لها دولة قريبة (انظر مثلا الكتالونيين والباسك والاسكتلنديين، وسكان ويلز، والكيوبيك، والبيرتو ريكانز). وحتى الفرنسيون والإيطاليون في سويسرا لا ينظر إليهم، إن شئنا الدقة، على أنهم أقليات الدولة القريبة، وكما لاحظ غرين Grin، أن مهمة الحفاظ على الوحدة في سويسرا قد أصبحت أكثر سهولة لأن الجزء الذي يتحدث الفرنسية في سويسرا لم يكن مطلقا في أي لحظة من لحظات تاريخه (فيما عدا عدة سنوات قليلة من حكم نابليون خاصة بالضم الجزئي) جزءا من فرنسا، ولم يكن الجزء الذي يتحدث الفرنسية في سويسرا من سلالة أو أبناء عمومة فرنسية... وبالمثل فإن الجزء السويسري الذي يتحدث الألمانية لم يكن جزءا من ألمانيا. والقطاع السويسري الذي يتحدث الإيطالية لم يكن جزءا من إيطاليا (غرين 1999، ص 5).

(9) والواقع أن حركة حقوق الأقليات بأسرها في أثناء الحرب الأوروبية وعصبة الأمم كثيرا ما كان يُنظر إليها على أنها مؤامرة ألمانية تستخدم فيها الأقليات الألمانية العرقية كوسيلة لزعزعة الدول المجاورة. والمنظمة الأوروبية الرئيسية للأقليات القومية في فترة الحرب - مجلس القوميات الأوروبية الذي تأسس في العام 1925 - شملت كثيرا من القوميات غير الألمانية، لكنها نظمت أساسا من قبل العرقية الألمانية في البلطيق، وتُموّل أصلا من الخارجية الألمانية، سواء من خلال جمهورية فيمار، أو بعد ذلك في ظل النازي. وحقيقة أن النازيين قد استغلوا المجلس وموضوع الأقليات بصفة عامة وسيلة لزعزعة استقرار الدول المجاورة هو أمر واضح بما فيه الكفاية. وهناك مناقشات أكثر من ذلك حول نوايا المنظمين الأساسيين للمجلس الأوروبي في عشرينيات القرن الماضي. ومن أجل نقاش حول التزام كثير من الشخصيات الرئيسية بالنموذج الليبرالي لحقوق الأقليات، بدلا من الالتزام بقضية الانضمام أو السيادة الألمانية، انظر هوسدن 2006.

(10) وينطبق الشيء نفسه على أقليات الدول الأخرى القريبة الممكنة في الغرب التي ترتبط بالعرقية بدولة مجاورة. الفرنسيون في سويسرا أو في بلجيكا لا يُنظر إليهم على أنهم طابور خامس لفرنسا، ولا يرى الفلمنكيون على

أنهم طابور خامس لهولندا، كما أن السويديين في فنلندا لا يرون كطابور خامس للسويد، وهكذا. وتلك توصية للنجاح الخارق للاتحاد الأوروبي، ولحلف الأطلنطي (الناتو NATO) في عدم تأمين سياسة الأقلية القومية في أوروبا الغربية. وعلى كل حال فالذكريات تموت بصعوبة، انظر هيلارد 2002 بالنسبة إلى قضية أن تطوير المعايير الأوروبية لحقوق الأقليات والحكم الذاتي الإقليمي ما بعد العام 1990 هو مؤامرة ألمانية لزعزعة استقرار جيرانها، إحياء للاستراتيجيات نفسها التي كان يستخدمها النازي وجمهورية فيمار من قبل (نص مقتبس بالإنجليزية من كتابه نشر في «الاستراتيجيات»، رقم 4).
<http://www.strategicsinternational.com/4enhilard.htm>

(11) العبارة صاغها، فيما أعتقد، توف سكوتناب كانغاس. من أجل تطبيقها على البلطيق، انظر دروفييت العام 1997.

(12) لم تكن يوغسلافيا «إمبراطورية» بالمعنى الذي كان عليه الاتحاد السوفييتي، ولذلك لم تكن صربيا قوة «إمبريالية» بالمعنى الذي كانته روسيا. ولكنها كانت الجماعة المسيطرة داخل يوغسلافيا، والقادة القوميون بين البوسنة والكروات كانوا دائما يقاتلون ضد ما تصوروه محاولات لتحويل أجزاء من يوغسلافيا إلى صربيا الكبرى، مستغلين الأقلية الصربية في جمهوريات أخرى كوسيلة.

(13) يختلف هذا التحليل عن نظرة «أريان أبودوراي» التي تدعي أن العنف هو المحتمل أكثر عندما تكون الأقليات صغيرة، وتلك ظاهرة يسميها «قلق الأعداد الصغيرة» (2006، ص 8). ووفقا لأبودوراي فإن الأقليات الصغيرة تبدو أشبه بـ «العقبة الضئيلة» أمام حلم الأغلبية بنقاء الأمة، وكلما كان حجم الأقلية ضئيلا زاد غضب الأغلبية وشعورها بعجزها عن تحقيق هذا الحلم (2006، ص 53). غير أن المثال الذي يستشهد به عادة عن العنف ضد الأقليات يتعلق بأقلية الـ 100 مليون مسلم القوية في الهند، وهي في الواقع أعظم أقلية في العالم! وهو يلاحظ - كما فعل في مكان آخر - أن قلق الهندوس بصدد هذه العقبة يرتبط ارتباطا وثيقا بالمخاوف السياسية الجغرافية الأوسع من أن الأقلية المسلمة سوف تتعاون مع الدول الإسلامية المجاورة للهند. وعلى ذلك فإن مثاله الذي يذكره يشير إلى أن قوة الأقليات بالإضافة إلى حلفائها الإقليميين المحتملين، هي التي تخلق المخاوف، وليس صغرها.

(14) هذا الخطاب المنتشر عن الولاء وعدم الولاء قد تفاقم في بعض البلاد عن طريق نسخة محلية لفرضية هنتينغتون حول «صدام الحضارات» (هنتينغتون 1996). من هذا المنظور ينقسم العالم إلى «حضارات» متميزة، تضرب جذورها أساسا في الدين، تحمل صراعا متأصلا ومن ثم فإن الصراع بين الصرب والألبان حول كوسوفو ليس مجرد صراع حول اللغة والثقافة والقومية، بل هو أيضا صراع بين الحضارات، بين الحضارة المسيحية الأرثوذكسية، والحضارة الإسلامية. لا يمكن لحضارتين أن تتعايشا كندين في دولة واحدة: فلابد لإحداهما أن تسيطر، في حين تخضع لها الأخرى (وهنا تكون عرضة لعدم الولاء). ونظرة صدام الحضارات هذه تستدعى أيضا، ليس فقط عند الصراع بين المسيحيين والمسلمين، بل أيضا بين الكاثوليك والأرثوذكس (كما هي الحال مثلا في رومانيا)، أو بين البروتستانت والكاثوليك (كما هي الحال مثلا في إستونيا). وحينما يقبل الناس هذه الفرضية عن صدام الحضارات، فلن يكون هناك مجال للتساؤل عن العدالة أو إنصاف الأقليات. فالعلاقات بين الحضارات المتصارعة هي مسألة أمن وقوة، وليست مسألة عدل.

(15) لمناقشة عدم الولاء، والأمن، والطابور الخامس انظر آندريسكو العام 1997 (المجر في رومانيا)، وميهاليكوفا العام 1998، ص 154 - 157 (المجر في سلوفاكيا)، نلسون العام 1998، سولتشانيك العام 1994، جورسكي العام 1998 (الروس في أوكرانيا)، أوف العام 1993: 23 - 24، ستراذاري 1998 (راجع الألبان في مقدونيا)، بتاي العام 1998 (وراجع الروس في البلطيق).

(16) معارضة الحكم الذاتي الإقليمي في أوروبا ما بعد الشيوعية كثيرا ما يقال إنها نتيجة، ليست فقط للمخاوف الأمنية، وإنما لعوامل أخرى، مثل طريقة اختلاط الجماعات العرقية أكثر من تركزها إقليميا، أو مخاوف «التصعيد والتكاثر» (أوف العام 1998 و2001). و«التصعيد» هو الخوف من أن تتصاعد مطالب الجماعات التي تمنح الحكم الذاتي الداخلي فتطالب بالانفصال التام. والتكاثر هو الخوف من أنه إذا ما عرض الحكم الذاتي الداخلي على إحدى الجماعات المتحركة مسموعة الصوت، فإن الجماعات الأخرى، التي كانت في السابق ساكنة وهادئة، سوف تشمر عن ساعديها وتطالب بالحكم الذاتي. ومع ذلك فهذان اللونان من التكاثر والتصعيد موجودان في الغرب كذلك،

ومــع ذلك فالدول الغربية قد ســـارت في طريق الحكــم الذاتي الداخلي. وقد اتضـــح أن المخاوف مـــن التصعيد والتكاثر لم تكن ســـوى مبالغات، على الأقل في الســـياق الغربي. وبالمثل فإن مستوى التركيز الإقليمي للأقليات في بلاد ما بعد الشـــيوعية لا يختلف اختلافا جوهريا عن ذلـــك الموجود في الغرب؛ (لقد نقدت دعاوى أوف Offe عن التركيز الإقليمي، والتصعيد، والتكاثر في كيمليكا 2002). وإذا ما أردنا أن نفهم سبب معارضة الحكم الذاتي الإقليمي القوية في بلاد ما بعد الشيوعية في أوروبا مقارنة به في أوروبا الغربية، فإننا نحتاج إلى فهم العوامـــل الكامنة التي تجعل قضايا التصعيد والتكاثر مصدر تهديد كبير، ولابـــد أن أذهب إلـــى أن ذلك يرتبط بتركيبة الأمـــن، والهيراركيات التاريخية، وانعدام الثقة في آليات حماية الحقوق.

(17) ويصدق ذلك بصفة خاصة على بلاد مثل رومانيا، وتركيا، التي تأثرت بتراث اليعاقبة الفرنســـي. لمعرفة قوة هذه الأيديولوجيا في أوروبا ما بعد الشيوعية، انظر كتاب ليبش العام 2004.

(18) هنـــاك الآن قدر كبير من الكتابات عن قـــوة الحركات التي تدعو إلى إصلاح وتســـوية الأخطاء التاريخية - انظر مثـــلا باركان العام 2000، وتوزلي 2006، ووينر 2005.

(19) هـــذا بالضبط ما حاوله البلغاريون في ثمانينيـــات القرن الماضي، بإجبارهم الأتراك جميعا، على سبيل المثال، على تبني أسماء بلغارية عرقية. ولقد ذهبت الحكومة البلغارية الشـــيوعية في ذلك الوقت إلى أن الإدماج القسري للأتراك مـــا هو إلا انقلاب على الضغط الظالم الذي فرضـــه الأتراك العثمانيون على الســـلافيين لإرغامهم على التحول إلى الإســـلام، ولكي يندمجـــوا مع الثقافة التركية (تومونا العام 2004).

(20) على سبيل المثال، فإن قسم «التبرير» في قانون لغة الدولة في سلوفاكيا العام 1995 يعتمد أساســـا على اســـتعادة قوانين آل هابسبرغ وسياساتهم من القرن التاســـع عشر، والتي قمعت استخدام السلوفاكية وشجعت اللغة المجرية. وليس ثمـــة محاولة لمناقشـــة التكيف العادل في الوضع الحالي مـــن المنافع والمصالح المتنوعة للأغلبية والأقلية. (ويعـــاد التبرير من جديد ويُناقش في لجنة حماية الأقليات العام 1995).

(21) علينا أن نستثني من جديد إيرلندا الشمالية وقبرص، حيث حظيتا بقدر كبير من «التأمين» من الناحية التاريخية.

(22) كانت الأحزاب السياسية في الماضي في الغرب، محظورة أو تخضع لرقابة الشرطة السرية، كما حدث أن فصل الأساتذة الانفصاليون من وظائفهم أحيانا، وما إلى ذلك. أما اليوم فإن الأحزاب الانفصالية ليست سوى أمور سياسية عادية.

(23) بالنسبة إلى القصة التعسة عن الجامعة الألبانية في «تيتوفو Tetovo» انظر بريتشارد العام 2000.

(24) اعتدت الظن بأن أهم ما يميز بلدان ما بعد الشيوعية هو تحديدا أنها دول ما بعد الشيوعية، أعني أنها تمر بمرحلة انتقالية اقتصاديا وسياسيا. وأنا الآن اعتقد أن العامل المتميز أكثر هو أنها فيما بعد الإمبريالية (ما بعد الإمبراطورية العثمانية وما بعد أسرة هابسبرغ، وما بعد السوفييت)، أعني أن علاقات الأغلبية بالأقلية تعمل في سياق «الأغلبيات التي أصبحت أقلية»، والتي كانت من الناحية التاريخية مقهورة من الأقلية، أو من حلفاء هذه الأقلية.

(25) وعلى حد تعبير ويفر Waever، إن مهمة قادة الأقلية هي «قلب التهديدات إلى تحديدات: دفع التطورات من مجال الخوف الوجودي إلى مجال حيث يمكن تناولها بالطرق المألوفة، كالسياسة، والاقتصاد، والثقافة، وما إلى ذلك» (ويفر العام 1995، ص 55). وباختصار، فإن الهدف هو التفاوض على الحدود التي تستخدم فيها ورقة الأمن. أو بتعبير ويفر: ينبغي أن يكون شعار المدافعين عن الديموقراطية: «أمن أقل، سياسة أكثر» (ص 56).

(26) أدرجت حقوق الأقليات بما يسمى بـ «معايير كوبنهاغن» التي أُخذ بها في العام 1993 للدول التي ترغب في الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي. انظر المجلس الأوروبي «نتائج الرئاسة. كوبنهاغن» 2 - 12 يونيو العام 1993، وثيقة رقم 93/180 فقرة رقم 7 <http://www.europa.eu.int/comm/enlargment/intro/criteria.htm>، كما أدرجت حقوق الأقليات أيضا في معايير المفوضية الأوروبية التي أخذ بها من أجل الاعتراف بالدول الجديدة في أثناء تفكك يوغسلافيا (كابلان 2005).

(27) وذلك يشمل لجنة الخبراء في الشؤون المرتبطة بحماية الأقليات القومية، واللجنة الفرعية البرلمانية لحماية حقوق الأقليات، واللجنة الاستشارية للاتفاقية الإطارية لحماية حقوق الأقليات القومية.

(28) لم ينشئ الاتحاد الأوروبي مركز المراقبة الأوروبي للتفرقة العنصرية وكراهية الأجانب أو بغض الغرباء في العام 1997 لكنه ركز أولا على الجماعات المهاجرة (بدلا من الأقلية القومية) وأولا على الدول الأعضاء في الغرب، وليست الدول المرشحة للعضوية في أوروبا ما بعد الشيوعية.

(29) وحتى في يومنا الراهن تنكر كثير من البلاد الأفريقية أنها تحتوي على «أقليات». ففي تقرير السنغال إلى الأمم المتحدة، تحت ميثاق الأمم المتحدة الدولي للحقوق المدنية والسياسية، تدعي: «على أساس الخليط الثقافي والاجتماعي الذي هو سمة للمجتمع القومي ليس ثمة أقليات في السنغال» 22 نوفمبر العام 1996، فقرة 12، وانظر أيضا التقرير عن زامبيا، وثائق الأمم المتحدة نوفمبر 2002، فقرة رقم 470 ، وانظر أيضا المناقشة في كتاب لينوكس العام 2006.

(30) لجنة حقوق الإنسان، الملاحظة العامة رقم 23، «حقوق الأقليات» (بند رقم 27)، اتخذ في 8 أبريل للعام 1994، الفقرتين 5-1 و5-2، «وهكذا فإن العمال المهاجرين أو حتى الزوار الذين يشكلون مثل هذه الأقليات في حزب الدولة يحق لهم ألا يحرموا من ممارسة حقوقهم». انظر أيضا بنجوا العام 2000.

(31) لعدة سنوات منذ العام 1966 كانت لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة تحاول إعادة تفسير هذا البند لكي تدخل حقوقا إيجابية معينة، لاسيما بالنسبة إلى السكان الأصليين، ولكن لم يعد تفسيرها بطريقة تجعلها تواجه القضايا الإيجابية الكامنة خلف نزاعات أوروبا ما بعد الشيوعية.

(32) بالنسبة إلى مزيد من التفصيلات لتوضيح كيف فشلت مبادئ الحقوق المدنية التقليدية في حماية الأقليات القومية من الظلم الفادح، انظر كيمليكا 2001، الفصل الرابع.

(33) وهذا القصور مسجل في سجلات القيد والحفظ عندما توقع الأقليات على الاتفاقيات ويمكن أن توجد قائمة كاملة في المجلس الأوروبي العام 2005 ص 77 - 82.

(34) وهذا واضح من «المذكرة التفسيرية» التي صاحبت الاتفاقية الإطارية التي تقرر أن «الخطوة الحاسمة» نحو الاتفاق قد اتخذت في قمة فيينا العام 1993، حيث «اتفق على أن الأقليات القومية التي أنشأتها الاضطرابات التاريخية في أوروبا كان لابد من حمايتها واحترامها كمساهمة في السلام والاستقرار» (فقرة رقم 5). ومع ذلك فإن المذكرة التفسيرية تستمر لتوضح أنه لم يكن من الممكن تبني هذا الفهم في تعريف مصطلح الأقلية القومية: «لقد تم تبني منظور براغماتي، يقوم على أساس الاعتراف بأنه في هذه المرحلة، من المستحيل أن نصل إلى تعريف لـ «الأقليات القومية» قادر على حشد الدعم العام لكل الدول الأعضاء في المجلس الأوروبي» (فقرة 12). انظر أيضا كليبس العام 1995.

(35) على سبيل المثال ميثاق الأمم المتحدة لحماية حقوق العمال المهاجرين جميعا العام 1990 أو الوثيقة الأوروبية العام 1997 حول الوضع القانوني للعمال المهاجرين.

(36) يقول البند الرقم 1: «لجميع الشعوب الحق في تقرير المصير. وبفضل هذا الحق فلها أن تحدد بحرية وضعها السياسي، وأن تتابع بحرية نموها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي». وفي الأصل أشار ميثاق الأمم المتحدة إلى «مبدأ» تقرير المصير، وليس إلى «حق». ولقد حدث تحوله إلى حق في القرار الرقم 1514 (XV) للعام 1960 والقرار الرقم 2625 (XXV) للعام 1970، وهناك قدر هائل من الكتابات لتفسير حق تقرير المصير في القانون الدولي، بما في ذلك بايفسكي العام 2000، وكاستيلينو العام 2000؛ ونوب العام 2002، وألستون العام 2001، وبرلمان وآخرون العام 1993، وكاسيس العام 1995، ودانسبكغروبر وواطس عام 1997؛ وكروفورد العام 1988، وماكوركوديل العام 2000؛ ومسغريف العام 1997، وتيرني العام 2000، وتومسشاط العام 1993، وغانيا وزانتاكي عام 2005. إذا أردنا أن نذكر بعض الكتب التي عالجت الموضوع باستفاضة.

(37) لمناقشة تفصيلية عن هذه المعايير، وزوالها التام، انظر كابلان 2005، وليبال 1997. وقد تم تجاوز المبادئ التوجيهية عندما اعترفت ألمانيا من جانب واحد بكرواتيا وسلوفينيا قبل إيفائها بالمعايير.

(38) بالنسبة إلى مسودة القرار التي قدمت إلى الجمعية العمومية، انظر un A/C. 3/48/L.17 مسودة الوثيقة نفسها التي أعيد طبعها كملحق في كتاب دانز بيكبرغر العام 2002 الصفحات 382 - 393، مع الشروح القانونية. انظر أيضا المناقشة في كتاب ولهنغاما عام 1998، وعندما رفضت مسودة الميثاق في الأمم المتحدة أعلن أمير ليختنشتاين عن قيام مؤسسة ليختنشتاين لتقرير الحكم الذاتي في جامعة برنستون، على أمل أن يتولد عنها نقاش أكبر وتحليل أكاديمي للموضوع.

(39) انظر المناقشة في الفصل الثاني، حاشية رقم 7، بخصوص الاعتراف الصريح أو الضمني بحق تقرير المصير الذاتي للسكان الأصليين من قبل الهيئات المختلفة للأمم المتحدة، بما في ذلك مجلس حقوق الإنسان H.R.C واليونسكو، وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية وغيرها.

(40) أوكرمان العام 2000، والواقع أن معظم النصوص المؤثرة في القانون الدولي عن السكان الأصليين وحقوقهم أقرت بأن تكون الجماعات القومية الأخرى قادرة كذلك على المطالبة بحقوق الحكم الذاتي الداخلي (انظر أنايا العام 1996، ومناقشة الموضوع في كتاب كيمليكا العام 2001 الفصل السادس).

وتجدر الإشارة إلى أن المنظمات التي تمثل إحدى المنظمات القومية في أوروبا الشرقية - أعني تتار القرم - عرفت نفسها بصراحة بأنها «السكان الأصليون» وذلك لأغراض القانون الدولي.

(41) بالنسبة للحق المنبثق للحكم الذاتي انظر أيد العام 1993؛ ولهنغاما العام 1998 والعام 2000 وهانم 1990، ولويس أنطوني عام 1998، وهانيكينان 1998، والمقالات المختلفة في كتاب سكوربيتي العام 2005، وسوسكي العام 1998، وبكلمات ثورنبري: «إن الاندفاع الأولي للحكم يوحي بأن الحكم الذاتي لا وجود له تقريبا في نصوص حقوق الأقليات، بيد أن الفحص الدقيق يكشف عن آراء وهمسات حول الحكم الذاتي أو ما شابه ذلك» (ثورنبري العام 1998 ص 123، وقارن ثورنبري العام 1995 ص 42 - 43).

(42) توصيات لاهاي حول حقوق التعليم للأقليات القومية العام 1996، وتوصيات أوسلو حول حقوق اللغة للأقليات القومية العام 1998، وتوصيات لند حول المشاركة الفعالة للأقليات القومية العام 1999.

(43) التحالف الأوروبي الحر، وهو تضامن لأحزاب الأقلية القومية من مختلف المناطق في غرب أوروبا (مثل كتالونيا، اسكتلندا . الفلاندز، وتيرول الجنوبية) اقترح بأن يتضمن دستور الاتحاد الأوروبي «الاعتراف بحق الحكم الذاتي لكل الكيانات الإقليمية التابعة للاتحاد، والتي يشترك أفرادها بروابط قوية للهوية القومية، واللغوية، والإقليمية». الاقتراح لم يناقش مطلقا بجدية. وحول فشل الجهود لدعم الاعتراف بالأمم التي بلا دول في الدستور الأوروبي، انظر ماكورميك العام 2004.

(44) ولقد انعكس ذلك في حقيقة أنه بينما يتوقع من البلدان الراغبة في الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي أن تصادق على الاتفاقية الإطارية، ومن ثم تفتح سياساتها تجاه الأقليات إلى المراقبة الدولية، فإن البلاد التي هي أعضاء بالفعل في الاتحاد الأوروبي، ليس مطلوبا منها أن تفعل الشيء ذاته. ولا داعي للقول إن هذا المقياس المزدوج هو مصدر استفزاز كبير بين بلدان ما بعد الشيوعية.

(45) والواقع أن الاتحاد الأوروبي قد جعل حل جميع مشكلات الحدود شرطا للانضمام إليه، كطريقة لمحاولة تقليل المخاوف الانضمامية. كما أن الاتحاد الأوروبي قد شجع أيضا على توقيع معاهدات التعاون والصداقة الثنائية مع جميع الدول المجاورة معترفا بالقبول المتبادل للحدود بالنسبة إلى دور المعاهدات الثنائية كوسيلة لحماية الأقليات، انظر بلود وفان ديك العام 1999، غال العام 1999.

(46) ويصدق ذلك بصفة خاصة فيما يخص الأقلية المجرية في رومانيا وسلوفاكيا، التي خضعت لضغط دولي للتخلي عن قضايا الحكم الذاتي (شولنس العام 2005، ص 15، بيسيني - ويليامز العام 2002).

(47) على سبيل المثال، كثيرا ما تسمح هذه المعايير للأقليات بتقديم المستندات والوثائق للسلطات العامة بلغتهم، لكنها لا تتطلب الإجابة بلغتهم الخاصة. وبصفة عامة أكثر فهي لا تمنع الدول من تركيز القوة بالطريقة التي تجعل جميع القرارات تصدر في المنتديات التي تسيطر عليها الجماعة القومية المسيطرة. وفي استطاعة الدول أن تواصل تنظيم التعليم العالي، والاعتماد الاحترافي، والمكاتب السياسية، بحيث يجب على أعضاء الأقليات إما أن يندمجوا لغويا لكي يحققوا النجاح المهني والسلطة السياسية وإما أن ينزحوا إلى دولتهم القريبة

منهم. (وهذه كثيرا ما يشار إليها على أنها «اجتثاث» لجماعات الأقلية. وإجبار الصفوة المحتملة من مجتمعات الأقلية على المغادرة لتحقيق القدر الأعلى من التعليم والنجاح المهني).

(48) وأنا أقول «من المحتمل أن يكون محتوما» لأن المرء، من حيث المبدأ، يمكن أن يتخيل صيغة أكثر تعقيدا وتطورا للمسودة القانونية التي حاولت أن تميز بين الأهداف طويلة المدى والمتطلبات قصيرة المدى، وحافظت على هدف الحكم الذاتي بوصفه هدفا بعيد المدى. بل إن المرء يستطيع أن يتخيل نموذجا دوليا لمعايير حقوق الأقلية يتضمن سلسلة من الحقوق، تمكن الأقلية من أن تطالب بالحكم الذاتي فقط بعد أن تظهر أولا قدرتها على ممارسة حقوق الأقلية الأضعف بطريقة مسؤولة. والواقع أن تلك هي الطريقة التي صيغت بها مسودة ليختنشتاين التي ناقشناها من قبل: تبدأ الأقليات بحقوق من النوع الموجود في المادة «27» للتمتع بثقافتها، ثم تنتقل إلى أشكال الحكم الذاتي غير الإقليمي، ثم إلى الحكم الذاتي الإقليمي، لكن فقط إذا ما لبت مطالب النظام الديموقراطي وحقوق الإنسان على طول الخط.

(49) كان بعض الشراح والمحللين يأملون أن يكون من الممكن استخدام الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (FCNM) بطريقة غير مباشرة لمساندة أقوى لقضايا الحكم الذاتي أو المشاركة في السلطة، من خلال الالتزام بـ «المشاركة الفعالة». وسوف أناقش هذه الحجة فيما بعد.

(50) بالنسبة إلى هذا التعميم هناك استثناء واحد ممكن هو جماعة الغجر. ويعتقد بعض المحللين أن القضايا المتعلقة بهم يمكن أن تكون مصدرا للعنف وعدم الاستقرار، حتى لو لم يظهر الغجر اهتمامهم بالحكم الذاتي أو خلق مؤسسات عامة لهم. وسأعود إلى مشكلة الغجر فيما بعد.

(51) ليس هناك سبب مفاهيمي أو فلسفي معقول يبرر لنا لماذا لا يفسر حق استمتاع المرء بثقافته بطريقة تساند قضايا الحكم الذاتي للأرض أو وضع اللغة الرسمية. والواقع أن ذلك هو على وجه الدقة ما فعله منظرو القومية الليبرالية في كتاباتهم المختلفة. وفكرة الحق الثقافي يلجأ إليها الكُتاب من أمثال يائيل تامير وجوزيف راز بوصفها الأساس في دفاعهم عن حق تقرير المصير القومي (تامير 1993، مارغاليت وراز 1990). غير أننا إذا ما تحدثنا

سياسيا لوجدنا أنه ليس ثمة فرصة لتبني قراءة «قومية» لحق الثقافة في القانون الدولي. بل على العكس، فإن حق المرء في الاستمتاع بثقافته الخاصة الوارد في المادة «27» كان يفهم باستمرار على أنه بديل للمادة الرقم 1 الخاصة بتقرير حق المصير.

(52) هناك ثلاثة أماكن في الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية FCNM يشار فيها إلى الاستيطان التاريخي. المواد 10 (2) و11 (3) و41 (2) تشير إلى «مناطق تسكنها تقليديا أعداد كبيرة من الأشخاص الذين ينتمون إلى الأقليات القومية». ومع ذلك فليست هناك فقرة من تلك الفقرات تظهر أي حقوق إيجابية واضحة. فهي ببساطة تشجع الدول لكي تتأمل استخدام علامات الطريق ثنائية اللغة، على سبيل المثال. وكان التقرير الذي صاحب الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية FCNM ينكر بصفة خاصة أن تشمل هذه الفترات أي حق لأوضاع اللغة الرسمية أو الحكم الذاتي (المجلس الأوروبي، العام 2005 ص 17 - 35). والفكرة التي تقول إن الأقليات القومية ينبغي أن تضمن «المشاركة في اتخاذ القرارات التي تؤثر في المناطق التي يعيشون فيها»، كانت جزءا من النص الأصلي للمادة الرقم 15 في الاتفاقية الإطارية FCNM، لكنه ألغي من النص النهائي لتجنب أي إشارة إلى الأرض.

(53) بالنسبة إلى نظرة شاملة عن آراء اللجنة حول كيف ينبغي على الدول أن تفهم فئة الأقليات القومية، انظر كتاب ويتلي 2005، ص 48 - 56، هوفمان 2002، وعما إذا كانت المواطنة شرطا سابقا للاعتراف بالأقلية كأقلية القومية، انظر ثيل 2005. وبالنسبة إلى القضية الدنماركية، انظر «رأي في موضوع الدنمارك»، انظر 005 (2001) ACFC/INF/OPI، فقرة 16.

(54) وفق تعبير ويتلي، فإن اللجنة قد رفضت فكرة أنه يمكن أن يكون هناك تصنيف محدد بدقة للجماعات العرقية الثقافية معترف به في الأدوات القانونية الدولية (ويتلي 2005، ص 49).

(55) هذا مثال واضح على نقطة ناقشناها في الفصل الأول حول «السلطة النسبية» للمنظمات الدولية. ولم تأت الدفعة الرئيسية لتوسيع تعريف الأقليات القومية من دول قوية ومن حكومات على الإطلاق. بل انبثقت من شبكات التخطيط

العالمي الأكاديمي، وجماعات الدفاع، والمؤسسات الخيرية، والبيروقراطيين المجهولين الذين يعملون على تفسير وتطبيق المعايير الدولية. ولقد كان ماليوي العام 2005 أحد المحللين الذين دافعوا عن تعريف أكثر تقييداً.

(56) انظر مثلا التوصية الرقم 1557 (العام 2002) للاجتماع البرلماني حول «الوضع القانوني لجماعات الغجر في أوروبا»، وهي توصية للاعتراف بهم كجماعة أقلية قومية أو عرقية في كل دولة.

(57) كانت هناك جماعة عرقية روسية صغيرة في لاتفيا Latvia سابقة على العهد السوفييتي، وكانت سلالتها تعرف بالأقلية القومية. والموقف مماثل في إستونيا Estonia، برغم أن هناك في هذه الحالة تاريخا طويلا ودرجة عالية من التركيز الإقليمي للروس العرقيين في شمال شرق إستونيا.

(58) انظر: «تقرير عن وضع أقلية الغجر في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا» (كاوزنسكي العام 2000). ويشمل الميثاق المقترح الحق في إرسال أصوات الممثلين إلى البرلمان الأوروبي، والمجلس الأوروبي، والأمم المتحدة، وحق الفيتو على الإجراءات التي تتعلق بمصير جماعات الغجر، وحق تسلم التعليمات باللغة القومية، والحق في إدارة نظام مدارس مستقل. ولمناقشات تفصيلية حول الاقتراحات المختلفة الخاصة بالمعايير الموجهة إلى الأقلية الغجرية والهيئات على المستوى الأوروبي، انظر مثلا كيلموفا - الكسندر 2005، غودوين 2004، روكر 2002، كوكن غروب 2002.

(59) لم تكن خطط حماية الأقليات التقليدية مخصصة أو مصممة وجماعة الغجر في الذهن، وكانت الفوائد التي حصل عليها الغجر هامشية بالنسبة إلى أغراض الخطة (غاليبلمو ووترز العام 2005، ص765).

(60) وثيقة المجلس الأوروبي للغات الإقليمية ولغات الأقليات تستبعد صراحة لغات المهاجرين، على نحو ما يفعل المكتب الأوروبي للغات الأقل استخداما (EBLUL)، وكما رأينا هناك خطط مستهدفة للسكان الأصليين في الاتحاد الأوروبي، سواء للساميين في أوروبا وبالنسبة إلى المساعدة الإنمائية فيما وراء البحار.

(61) بما في ذلك الاختلافات داخل جماعات الغجر ذاتها حول نوع الحقوق المختلفة للجماعات التي يريدونها، وكما لاحظ بيتر فيرميرش فإن قادة جماعات الغجر «نادرا ما يستخدمون عبارات واضحة عما إذا كانوا في صف معايير الجماعات

الخاصـــة، مثل التفرقة العنصرية والتعليــم بلغة الغجر أو الاعتراف بهذه اللغة بوصفها لغة أقلية» (فيرميرش العـــام 2005، ص462 وقارن كوليش 2005)، قد شُـــجعوا على تبني هوية كـ «أقلية قوميـــة» والوصول إلى مقعد على المائدة نتيجة لذلك، لكنهم يشككون في مضامين هذا اللقب أو تلك الهوية.

(62) لايزال هناك بعض الدعم لمشـــروع تطوير المعايير الموجهة في حالة الســـكان الأصليين، والتي سوف أناقشـــها في الفصل التالي، لكن الازدواج في العاطفة بالنســـبة إلى فكرة التوجه بصفة عامة يؤثر في حركة حقوق السكان الأصليين كذلك، كما سوف نرى.

(63) انظر على ســـبيل المثال ادعـــاء البرلمان الروماني بأن اقتـــراح الحكم الذاتي لشعب الزكلر (Szekler) في ترانسلفانيا يتناقض مع «المعايير الأوروبية»، ذلك لأن اقتراح الحكم الذاتي، وفقا للبرلمان، لا يذهب ببســـاطة إلى ما وراء ما هو مطلـــوب من قبل توصيات الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية ومنظمة الأمن والتعـــاون في أوروبا، لينتهـــك هذه المعايير، وبالتحديـــد لأنه يقوم على مطالب الاستقرار التاريخي.

(64) إذا أردت مناقشـــة لهذه الجهود لتجريـــد حقوق الأقليات من الإقليمية، انظر كيمليكا 2005b، بوبوك 2004.

(65) حتى لو كانت الاتفاقية الإطارية الحالية لا تصادق على مطالب الحكم الذاتي الإقليمـــي، فحقيقة أنها تســـتهدف «الأقليات القومية» ضمنيـــا تعزز فكرة أن الجماعـــات «القومية» لهـــا مطالب قانونية تختلف عن الأقليات المشـــتتة (مثل جماعات الغجـــر) أو الأقليات الجديدة (المهاجرين)، ومن الصعب أن نرى قيام تلـــك المطالب على شـــيء آخر غيـــر الإقليمية. لو كان هـــدف المرء هو تجريد هويـــات الأقلية من الإقليمية، إذن فمن المفهوم أن توقف اســـتخدام فئة الأقلية القومية، إلا باعتباره مصطلحا أشـــبه بالمظلة يضم كل الجماعات، هذا يذهب إليه بعـــض المحللين الأوروبيين علـــى نحو متزايد. إن فكرة اســـتهداف حقوق الأقلية بـ «الأقليات القومية» التي فهمت كأقليات تاريخية وإقليمية، هي موضع شـــك على أســـاس أن الفئة نفســـها تلمح إلى أن لوقائع الاســـتقرار التاريخي والتركيـــز الإقليمي ميزة قانونية وأخلاقيـــة، بغض النظر عن أي حقوق منحت لهذه الجماعات.

(66) انظر على سبيل المثال توصية الاجتماع البرلماني الرقم 1609 العام 2003 حول التجارب الإيجابية لمناطق الحكم الذاتي كمصدر إلهام لحل النزاع في أوروبا، أو توصية مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية في أوروبا الرقم 43 العام 1998 حول الحكم الذاتي الإقليمي، والأقليات القومية، أو توصية الاجتماع البرلماني الرقم 1735 العام 2005 حول مفهوم «الأمة» الذي يشير إلى الأقليات القومية التقليدية، الذي يعلن أن الأقليات «كثيرا ما تكونت عن طريق التغيرات في حدود الدولة»، وأنها «تمثل جزءا مؤسسا وكيانا بناء للدولة القومية» (الفقرة 9)، وتلك كلها أفعال مقاومة في محاولة للحفاظ على التركيز الدولي على نوعية الجماعات المتوخاة أساسا من مصطلح الأقليات القومية، وللحفاظ على المساندة الدولية لنموذج الحكم الذاتي الإقليمي على الأقل كهدف على مدى طويل لتلك الجماعات.

(67) للوقوف على مناقشات الجهود التي بذلها الاتحاد الأوروبي من أجل حل النزاع ذي الحالة الخاصة، انظر كيتنغ ومكغاري العام 2001 وتوغنبرغ 2004 وكوبيترز 2004 ومكغاري وكيتنغ 2006.

(68) لقد كانت مقدونيا قلقة من أنها لن تستطيع أن تهزم الأقلية الألبانية في حرب أهلية من دون مساعدة الناتو (NATO)، خصوصا أن هذه الأقلية كانت مدعومة من المتمردين الألبان المتمرسين والمسلحين بشكل جيد في كوسوفو المجاورة. وعندما أوضح الناتو أن استمرار مساعدته لمقدونيا متوقف على تعاونها في اتفاقية أوهريد، لم يكن أمام الحكومة سوى قبول ذلك، على الرغم من أنها مازالت تواجه صعوبة في تقديم الاتفاقية إلى الشعب المقدوني وإقناعه بها.

(69) لمناقشة تفصيلية أكثر لهذين المسارين، انظر كيمليكا وأوبالسكي 2001، ص369 - 386.

(70) كما لاحظ جونسون «المنظور الثاني (الأمن) الذي تعامل مع الدبلوماسية لإحباط حالات الصراع، كان واضحا للغاية في أوروبا الشرقية حتى اليوم، ويمكننا أن نتوقع استمرار ذلك في المستقبل» (جونسون العام 2006، ص50).

(71) حالة بلغاريا جذابة في الفصل بين الأشكال القانونية والممارسات الفعلية. فعلى حين أن الدستور يمنع الأحزاب العرقية، فإن هناك حزبا تركيا عرقيا قويا تم إشراكه بالفعل في ائتلافات حكومية، ولقد نتج عنه شكل فعال

للمشاركة العرقية في السلطة (بروسيس، 2003). ولقد حكم الاتحاد الأوروبي أن التعاون العرقي القائم أكثر أهمية من الالتزام الرسمي بالمعايير الدولية (شويلنس، 2005).

(72) علينا أن نتذكر أنه في الفترة السابقة للعام 1989 سمح الاتحاد الأوروبي بشكل ضمني لليونان بأن تضطهد الأقليات القومية، كما سمح حلف الناتو لتركيا باضطهاد الأقليات القومية (بات وأماتو العام 1998، دويت في العامين 1993 و2002)، ولم تظهر أي من المنظومتين اهتماما بمحنة جماعات الغجر في الدول الأعضاء مثل إسبانيا وإيطاليا (سيمهاندي، 2006).

(73) ومن الأهمية بمكان أن نلاحظ أن المسودة الأولى لدستور الاتحاد الأوروبي تضمنت كل «معايير كوبنهاغن» باستثناء معايير حقوق الأقليات، ولقد كان ذلك اعترافا ضمنيا، وأنا أشك في أن القرار الأصلي لجعل حقوق الأقليات شرطا لعضوية الاتحاد الأوروبي كان قائما على قراءة خاطئة للموقف الأمني في أوائل تسعينيات القرن الماضي، وليس على أي التزام معياري أصلي، ولقد أُعيد إدراج نسخة ضعيفة من معيار حقوق الأقليات في النص النهائي من الدستور (درزويكي 2005).

(74) انظر على سبيل المثال كتاب بيرغس العام 1999 الذي يذهب إلى أننا ينبغي أن نعطي عملية الدمج فرصة. قد لا تكون سياسات الدمج في أوروبا ما بعد الشيوعية مرضية، وقد تفشل، لكن من المهم للدول (والجماعات المسيطرة) أن تعرف حدود قدراتها، وقوة مقاومة الأقلية، وبالتالي قبول ضرورة الوصول إلى تسوية ما مع الأقليات.

(75) «ينبغي على الأقليات ألا تواجه ذلك الموقف الذي يستجيب فيه المجتمع الدولي فقط للأمور التي تهمها إذا ما كان هناك صراع، فمثل هذا المنظور من السهل أن يرتد ليخلق صراعات أكثر من تلك التي يقول بحلها، فإن المنظور الموضوعي غير المتحيز أو المحايد للأقليات يتضمن تطبيق معايير الأقليات عبر الحدود ولابد من ثم أن يبقى» (الفروسوف وترك العام 1993 ص176 و177، وقارن شاندلر العام 1999، ص68).

(76) في جميع هذه الحالات باستثناء القرم (Crimea)، استولت الأقلية على السلطة من خلال الثورة المسلحة. أما في حالة القرم فإن دولة أوكرانيا تكاد تكون غير موجودة في منطقة القرم، ولذلك لم يضطر

الروس إلى استخدام الأسلحة للإطاحة ببنية الدولة القائمة، فقاموا بعمل استفتاء شعبي (غير قانوني) حول الحكم الذاتي وبعد ذلك بدأوا في حكم أنفسهم.

(77) انظر مناقشته الممتعة للمشكلة في خطابه عن السلام والعدالة، القوة والمبدأ التي أُعيدت طباعتها في كتاب فان دير ستويل العام 1999، ص111 - 122.

(78) بالنسبة إلى دور المفوض الأعلى في الشروع في إعداد معايير جديدة، انظر راتنر العام 2000، نوكريتش وآخرين العام 2004، ولكنسون 2005.

(79) يذهب أناليز فيرستيشل إلى أن اللجنة الاستشارية في فحصها للمطابقة مع الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (FCNM) تبنت ضمنا فقرة ضد التراجع فيما يتعلق بالحكم الذاتي (فيرستيشل العام 2004)، وكذلك يذهب لويس أنتلوني إلى أن فقه التشريع الخاص بالبند الرقم 3 للبروتوكول الأول للوثيقة الأوروبية لحقوق الإنسان يمكن استقراؤه لحماية الأشكال الموجودة من الحكم الذاتي (لويس أنتوني العام 1998). وعلى مستوى فلسفي أكثر ذهب ألن بيوكانن إلى أنه ينبغي أن تكون هناك حماية دولية للأشكال الموجودة للحكم الذاتي الإقليمي، لكنه ينكر أنه ينبغي أن تكون هناك معايير تساند مطالب الحكم الذاتي الإقليمي لجماعات لم تنله بعد (بيوكانن العام 2000).

(80) ذهب بعض المحللين إلى أن اللجنة الاستشارية التي تراقب الإذعان للاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (FCNM) يمكن أن تتبنى، وينبغي لها أن تفعل، معيار «التنفيذ التدريجي». ووفقا لهذا المعيار سوف نتوقع من البلاد ويطلب منها تنفيذ تفسيرات قوية للعديد من النصوص في الاتفاقية الإطارية. وما يعد تنفيذا كافيا لمعايير الاتفاقية الإطارية فيما يتعلق بحقوق اللغة والمشاركة الفعالة اليوم لن يكون كافيا بعد خمسة أعوام من الآن. وكل مرة تقدم فيها الدولة تقريرا للجنة سوف تسأل: ما الذي فعلته الأقليات أخيرا؟ إن الفكرة ليست ببساطة منع البلاد من التراجع (فقرة عدم التراجع التي أثرتها من قبل)، لكن أيضا رفع المستوى بشكل تدريجي بخصوص ما هو مطلوب للوصول إلى معايير الاتفاقية الإطارية (انظر على سبيل المثال فيرستيشل العام 2004، وويلر العام 2003). ليس هناك شك في أن اللجنة الاستشارية قد قامت ببعض التفكير المبتكر في هذا الاتجاه، فضلا عن حقيقة أنها مشكلة

من خبراء مستقلين بدلا من ممثلي الدول (هوفمان، 2002). مع ذلك، إذا كان تحليلي صحيحا فمن المحتمل أن تكون هناك حدود للمدى الذي يستطيع الخبراء المستقلون في اللجنة الاستشارية الوصول إليه من خلال تحقيق متطلبات الاتفاقية في الإطارية، وأنا أشك تحديدا في أن يصبح وضع اللغة الرسمية والحكم الذاتي الإقليمي من متطلبات الاتفاقية الإطارية باستثناء عندما تظهر الأقليات استعدادها وقدرتها على تقويض الاستقرار والأمن. وفي نهاية المطاف، فإن اللجنة الاستشارية هي استشارية فقط، فتوصياتها لابد أن توافق عليها الدول. وأنا أظن أن أي محاولة لرفع المستوى ليتضمن الحكم الذاتي الإقليمي ووضع اللغة الرسمية سوف ترفضها الدول للسبب نفسه الذي فشلت من أجله المحاولات السابقة في تقنين هذه الحقوق.

(81) وبعبارة أخرى عندما نتحدث عن المشاركة الفعالة فنحن في حاجة إلى أن نسأل «مشاركة في ماذا؟»، من وجهة نظر دول ما بعد الشيوعية فإن أعضاء الأقليات القومية ينبغي أن يكونوا قادرين على المشاركة في مؤسسات الدولة القومية الموحدة بلغة رسمية واحدة. ومن وجهة نظر كثير من منظمات الأقلية، فإن أعضاء الأقليات القومية ينبغي أن يكونوا قادرين على المشاركة في مؤسسات الدول متعددة اللغات والفدرالية متعددة القوميات. هذه المفاهيم المختلفة للدولة ولدت مفاهيم مختلفة لما هو مطلوب بالنسبة إلى المشاركة الفعالة. وكثيرا ما يكتب المحللون كما لو كان مبدأ المشاركة يمكن أن نلجأ إليه لحل هذه المنازعات عن طبيعة الدولة، لكن الواقع أننا نحتاج أولا إلى حل هذه المنازعات قبل أن نتمكن من تطبيق المبدأ، وإلى يومنا الراهن فإن النزاع الأساسي عن طبيعة الدولة يُحل في أوروبا ما بعد الشيوعية عن طريق القوة، لا عن طريق المبادئ. وعندما تستولي الأقليات على الحكم الذاتي تُفسر المشاركة الفعالة كمساندة للدولة الفدرالية و/أو المشاركة التوافقية داخل الدولة متعددة اللغات ومتعددة القوميات. وعندما لا تستخدم الأقليات القوة فإن المشاركة الفعالة تُفسر على أنها تتطلب فقط تمثيلا لا تمايز فيه وتمثيلا منصفا داخل دولة موحدة وأحادية اللغة. يقول مؤيدو فكرة المشاركة الفعالة إنها توفر وصفة مبدئية لحل المنازعات العميقة بشأن طبيعة الدولة، لكن يبدو لي أن فكرة المشاركة الفعالة افترضت مسبقا، وأن هذا الموضوع حُل بالفعل، وبالتالي تكون إما قوية جدا

(إذا افترضت مقدما أن الدول قبلت فكرة الحكم الذاتي الداخلي في داخل دولة متعددة القوميات) وإما ضعيفة جدا (إذا افترضت مسبقا أن الأقليات القومية قد قبلت فكرة الدولة الموجودة أحادية اللغة)، ويلقي ذلك ضوءا مختلفا على مطالب حول سمة «الجوهرية» الخاصة بحقوق الأقلية. ولقد أشرت سابقا إلى أن الكثير من منظري ما بعد الحداثة والنقاد رفضوا فكرة حقوق الأقلية الجوهرية في الثقافة والتقرير الذاتي على أساس أنها تحد مسبقا وتزيف تجانس شخصية الجماعة. ومع ذلك، فإنهم برفضهم تلك المطالب لا يقصدون مساندة معايير جوهرية للدولة القومية كدولة موحدة أحادية اللغة من شعب واحد. لقد كانوا يأملون في أن تكون فكرة المشاركة الفعالة محايدة في الصراع بين مؤيدي قومية الأقليات والدول القومية، وأن يكون من الممكن تنفيذها من دون الحكم مسبقا سواء كانت الدولة متعددة اللغات، متعددة القوميات، أو أحادية اللغة موحدة القومية. وعلى الرغم من ذلك فلا يتضح أن فكرة المشاركة الفعالة يمكن تنفيذها من دون اتخاذ موقف حيال هذه المسألة. وإذا كان الأمر كذلك فإن خطورة «الجوهرية» تظهر بشكل متساو سواء قبلنا أو رفضنا مطالب تقرير المصير. فقبول تلك المطالب يجعلنا نخاطر بجعل مفهوم الأقلية القومية جوهريا، ورفضها يجعلنا نخاطر بجعل مفهومنا للدولة جوهريا. وأيا ما كان الخيار الذي نتخذه، فيجب أن نوفر إجراءات الوقاية التي تسمح للمواطنين بالاستمرار في تحدي «الجوهرية»، سواء للأقلية أو للأغلبية. وذلك عنصر أساسي للمفهوم الليبرالي الأصلي لحقوق الأقلية.

الفصل السابع

(1) النتائج الأكاديمية لمشروعات معهد الأبحاث (UNRISD) تشمل ستيفنهاغن، العام 1996، ويونغ، العام 1998 والعام 1999.

(2) بغية التوضيح التام ، لابد أن أذكر أنني كُنت مستشارا لهذا التقرير.

(3) وفقا لما يقوله «فون كوت» فإن تأثير اتفاقية منظمة العمل الدولية 169 حول التنمية المحلية في أمريكا اللاتينية - «لا يمكن المبالغة فيها» (فان كوت، 2000، ص 262). انظر أيضا ياشار، العام 2005؛ وسيدر، العام 2002، وبوستيرو وزاموسك، 2002، وتيللي ودياز بولانكو، العام 1997، ورودريغوز بينيرو، العام 2005.

(4) على سـبيل المثال، عندما تم التصويت على إعـلان الأمم المتحدة التمهيدي لحقوق السـكان الأصليين في مجلس حقوق الإنسـان في الأمم المتحدة، العام 2006، جاء الاعتراض الرئيسـي من الدول الإنجليزية المسـتعمرة (مثل كندا، والولايات المتحدة وأستراليا) وليس من دول أمريكا اللاتينية.

(5) لمحاولة أولية لاختيار الافتراضات المتنافسة حول الصلة بين التعددية الثقافية والليبراليـة الجديدة في أمريكا اللاتينية، انظر فان كوت، العام 2006. وأيضا غوستافسـون، العام 2002، وألبـو، العام 1994، ودي لابينـا، العام 2002، وبونيت، العام 2006.

(6) بالنسبة إلى التعاون بين السكان الأصليين والحركات اللاتينية الأفريقية، انظر فان كوت، العام 2000.

(7) الوعود، على سـبيل المثال، بالحكم الذاتي لبلوشسـتان في باكسـتان، وآركان وكاخينلانـد في بورما ماينمار، وجنوب مولوكاس في إندونيسـيا، وتركسـتان الشرقية في الصين، بوغينفيل في باباو - غينيا الجديدة، وأرتيريا في إثيوبيا، وبيوكـو في غينيا الاسـتوائية، وكذلك نكـول، بنيورو، وبوغانـدا في أوغندا، أشـانتي في غانا، باميليكـي في الكاميرون، والدروز في سـورية، والبربر في المغرب (الرفاعية) والجزائر (القبايل).

(8) أقـول ربما لأن التصميم الأول للنظام الفدرالي في الهند كان المقصود منه في الأسـاس تمكين أقليات أرض الوطن من ممارسـات الحكـم الذاتي. إن إعادة بنـاء النظام الفدرالي الهندي للتكيف مع جماعات أرض الوطن بدأت فقط في الواقع في العام 1956، بعد سلسلة من الثورات، وبقيت الحال على ما هي عليه حيث تحتاج جماعات أرض الوطن في الهند إلى اسـتخدام السلاح من أجل أن تسـمع مطالبها (باتيل، العام 1998، موكارجي وأرورا، العام 1992). وينطبق كثيـر من ذلك علـى إعادة بناء النظام الفدرالي النيجيـري للتكيف مع أقليات أرض الوطن، وهو مطلب كان مدعوما مرة أخرى بالعنف.

(9) لقد طورت هذه المناقشة على نحو أشد عمقا في كتابي، العام 2004 [المؤلف].

(10) الواقع أن «شـاتز ميلر» يقول إن استبعاد الأقليات في دول ما بعد الاستعمار ذات الأغلبية المسـلمة هو «نقيض كامل للتراث الإسلامي. للشمول السياسي». (شاتز ميلر، 2005، ص 285).

(11) فيما يتعلق بحالة إندونيسيا، انظر بل، العام 2001، وبالنسبة إلى الهند، انظر وينر 1998، وسيريني فاسافارادان 1992، وانظر بالنسبة إلى نيجيريا كتاب إيجوبواه 1998، باخ 1997، لموتشاند 1997، وبالنسبة إلى إثيوبيا انظر ألمينت 2003، وترونفول 2000، وبالنسبة إلى الكاميرون انظر أيوه 2004، وبالنسبة إلي أفريقيا بصفة أكثر عمومية انظر غيستسيير 2005، وسونبز غيستسيير 2005. ومن المهم أن نؤكد أن حضور أو غياب مؤسسات سياسية قانونية على مستوى قومي لا يكفي لتفسير العنف. إن اللجوء إلى العنف تتوسطه على نحو قوى عوامل محلية. ولقد أوضحت الدراسات في الهند، على سبيل المثال، أن التنوع في التنظيم المحلي للمجتمع المدني ساعد على تفسير السبب في أن بعض المدن أو المناطق أكثر ميلا إلى العنف من غيرها، حتى عندما تحكمها المؤسسات الكبيرة نفسها. والمجتمع المدني المتكامل عرقيا، بصفة خاصة، من الممكن أن يكون حصنا للسلام حتى عند غياب ضمانات المؤسسات الكبيرة لحقوق الإنسان (فارشني 2002). لكن من الواضح أن غياب ضمانات المؤسسات الكبيرة يخلق مخاطر لا توجد إذا ما وجدت هذه الضمانات. ويمكننا أن نرى بالفعل في الغرب نتيجة عكسية: إن وجود حمايات قوية ذات مستوى عال لحقوق الإنسان يساعد على ضمان السلام حتى عندما يكون المجتمع غير متكامل على نحو جيد، كما هي الحال في بلجيكا أو كندا، حيث كثيرا ما يُنظم المجتمع المدني في «مجتمعات متوازية» مع الخطوط اللغوية.

(12) بالنسبة إلى كثرة مثل هذه الحالات عند «الأفارقة المنقسمين» انظر أسيواجو، العام 1985.

(13) ولقد تم قمع العديد من الأقليات في إندونيسيا على أساس أنها تعاونت مع الصين في الانقلاب الشيوعي في العام 1965. وفي بعض الحالات تدعم الافتراضات حول علاقة القربى العرقية والافتراضات حول علاقة القربى الأيديولوجية بعضها مع البعض. وعلى سبيل المثال، كان يفترض أن للأقليات الصينية في العديد من الدول الآسيوية المبررات العرقية والأيديولوجية للتعاون مع الصين.

(14) بالنسبة إلى المناقشات حول اعتبار الأقليات في آسيا من الطابور الخامس من الأقليات انظر «هو Ho» العام 2000 (حول الأقليات الصينية عبر المنطقة) غانغولي 1997 ص 266 (حول الأقليات الصينية عبر المنطقة) ص 269

و270 (حول الملايا في سنغافورا)، المنظمات الدولية، العام 1995، ص 17 - 25، (إعادة الفيتناميين إلى كمبوديا)، آندرسون 2004، (حول أهل بابونا إلى إندونيسيا)، كريشنا 1999، الفصل الثالث، شاستري، العام 1997، ص 155، وداهارماداس، العام 1992، ص 141، 230، و295 و296؛ ونيسان، العام 1996، ص 34 (حول التاميل في سريلانكا) MRG 1997، ص 579 (وحول الأقلية الهندية في باكستان وبنغلاديش) غرير 2006 (وحول البلوش).

(15) والمثال الصارخ هو القرن الأفريقي، حيث ساعد كل بلد من بلدان المنطقة بشكل فعال الأقليات المتمردة في البلدان المجاورة كوسيلة لزعزعة الاستقرار عند جيرانها. وأناقش ما يثيره ذلك من تحديات بالنسبة إلى الجهود الحالية لجعل إثيوبيا اتحادية في كتاب كيمليكا، العام 2006..

(16) لقد قدم بورديو وكوانت نسخة أكثر دقة للحجة التي تقول إن الانتشار العالمي لخطاب حقوق الأقليات هو جزء من «دهاء العقل الإمبريالي» وذهبا إلى أن الأمريكان اشتركوا في «تصدير الفئات العلمية الأمريكية عالميا» وفرضوا بذلك «مفاهيم شعبية» خاصة واعتبروها «معيارا عالميا» لكفاح كل الجماعات المضطهدة بسبب اللون (أو الطائفة)، وبالتالي فقد أسسوا للولايات المتحدة ضمنيا لأن تكون نموذجا للمجمتع الحديث الذي، وبالتالي، ينبغي أن تحذو حذوه جميع المجتمعات الأخرى (بورديو، وكوانت، العام 1999 ص 44 - 48). ويمكن للمرء أن يجد أمثلة حيث يشير المسؤولون الأمريكيون إلى أن التعددية الثقافية وحقوق الأقليات هي اختراع أمريكي. وعلى سبيل المثال، ستروب تالبوت نائب وزير الخارجية في عهد الرئيس كلينتون قال ذات مرة «إذا كان هناك سلام بعد الحرب الباردة في أوروبا فيجب أن يقوم على مبدأ الديموقراطية المتعددة العرقيات.. والولايات المتحدة واحدة من الأمثلة الأولى والعظيمة لهذا المبدأ.. ومن مصلحتنا أن تسود الديموقراطية متعددة العرقيات بشكل مطلق» (مقتبس في كتاب شاندلر، العام 2000، ص 66، وقارن أتاناسوسيكي 2006، وكذلك أندرسون 1992). لكن في الواقع النماذج التي قدمتها المنظمات الدولية سواء في أوروبا ما بعد الشيوعية أو عالم ما بعد الاستعمار لم تستمد أساسا من التجربة الأمريكية، ولم تعتمد على «المفاهيم الشعبية» الأمريكية. ذلك أن مفهوم «الأقليات القومية» على سبيل المثال ليس له جذور في التجربة التاريخية

الأمريكية أو الثقافة الأمريكية. عندما سألت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أعضاءها من الدول أن تحدد التشريع الذي يسمح بحقوق الأقليات القومية جاء رد وزارة الخارجية الأمريكية أنه «من غير الواضح ما إذا كان مفهوم «الأقليات القومية» كما هو مفهوم في السياق الأوروبي ينطبق على ظروف الولايات المتحدة الأمريكية» (منظمة الأمن والتعاون 1997، ملحق). وبالمثل المناقشات الدولية حول حقوق «السكان الأصليين» لا تسيطر عليها النماذج الأمريكية أو العلماء الأمريكيون. وكما لاحظ أليستير بونيت، فإن المنظمات الدولية لم تطور نموذجا واحدا في أمريكا اللاتينية، لنشر أو إعادة إنتاج النماذج الأمريكية، ولم ينجح أي منها في الاقتراب من نسخة طبق الأصل من نسخة المجتمع الأمريكي العنصري في أي مجتمع نام (بونيت، العام 2006، ص 1094). ولا يعني ذلك بالطبع أن الحكومة الأمريكية لا تراقب التطورات فيما يتعلق بالمعايير الدولية لحقوق الأقليات مع الاهتمام بمصالحها الجغرافية السياسية، على نحو ما سنعرف. غير أن الولايات المتحدة ليست هي المصدر الرئيسي للنماذج أو المفاهيم المستخدمة في المناقشات الدولية المعاصرة حول حقوق الأقليات والسكان الأصليين.

(17) الواقع أنه في كثير من الحالات هناك اعتقاد على نطاق واسع بأن القوى الاستعمارية قد خلقت بالفعل إحساسا بأن هناك جماعات عرقية متميزة داخل المستعمرة، وحولوا بشكل مصطنع مجموعة الهوايات المتداخلة المنسجمة إلى «قبائل» و«شعوب» متميزة، كجزء من استراتيجيات «فرّق تسُد». وفي ظل هذه الظروف قدمت المبررات لقمع هويات الأقلية أحيانا على أساس أن هذه الهويات كانت نتائج غير أصيلة للتلاعب الخارجي، وأن سياسات الدمج والاستيعاب تقوم ببساطة بعكس هذا الظلم التاريخي.

(18) تكثر هذه الظاهرة في تلك البلاد التي احتفظت فيها الأقلية بسلطتها حتى بعد الاستقلال، نتيجة لنقص الديموقراطية - كما هي الحال في سورية ولبنان قبل الحرب الأهلية، ورواندا، وجنوب أفريقيا العنصرية، أو العراق في عهد صدام حسين. ففي هذه البلاد استخدم الحديث عن «حقوق الأقلية» كتبرير لاحتجاز السلطة غير الديموقراطي من قبل الأقلية المتميزة.

(19) لمناقشة أبعد حول دور هذا العامل في أفريقيا، انظر كتاب كيمليكا، العام 2006.

(20) الطبيعـة المتخلفة لحكم القانـون في أمريكا اللاتينيـة تعني أنه لا يوجد ضمان ضد إمكان أن يخلق الحكم الذاتي للسكان الأصليين جزرا من الطغيان المحلي. ومع ذلك فمادام الحكم الذاتي للسكان الأصليين في أمريكا اللاتينية يميل إلى أن يكون على مسـتوى القرية، أكثر من المستوى الإقليمي، فإن قلة من السـكان غير الأصليين قـد انتهى بهم الأمر إلـى أن تحكمهم حكومات السـكان الأصليين. لذلك فـإن التخوف من أن أعضاء الجماعة المسـيطرة سـوف يُقهرون عن طريق حكومة السـكان الأصليين كان نادرا. وذلك يترك التخوف من أن حكومة السـكان الأصليين سـوف تقمع بعض أعضائها، مثل النساء، ولقد كان ذلك في الواقع هو الأساس الرسمي الذي قاومت من أجله بعـض بلاد أمريكا اللاتينية نظام الحكم الذاتي للسـكان الأصليين. وما إذا كان ذلك هو دافعهم الحقيقي يبقى محل تساؤل لدى كثير من المحللين (انظر سبيد وكولير، العام 2000).

(21) على سبيل المثال، فقد ادعت حكومة «زامبيا»: «أنه ليس لدى زامبيا تصنيفات بالسـكان الأصليين ولا بجماعات الأقليات على نحـو ما تعرفها منظمة الأمم المتحدة (انظر وثائق الأمم المتحدة - في 19 نوفمبر العام 2002 - /CRC/2/11 Add.25 الفقرة رقم 470) اقتبسه لينوكس، العام 2006.

(22) لم يكن هناك مبرر مختلف للمعايير المسـتهدفة في الأمم المتحدة فقط، ولكن أيضا، وبشكل متصل عملية مختلفة. وفي حالة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والمجلس الأوروبي، فإن قـرار تطوير مقاييس موجهة للأقليات القومية اتُّخِذ على أعلى المسـتويات من هذه المنظمات كرد فعل للتهديدات الملحة للسـلام والأمن، قبل أي محـاولات من قبل الأقليات القومية ذاتها. والواقع أن منظمـات الأقليات لم تمارس دورا ذا مغزى في العملية الأولى لتشـكيل هذه المعاييـر الأوروبية من 1990 إلـى 1995. ولكن في الأمم المتحدة، بالمقابل، فإن قرار تطوير المعايير الموجهة للسـكان الأصليين انبثق بكثير من البطء، خلال عملية متصاعدة، كنتيجة للحراك الضخم والهائل من قبل السـكان الأصليين أنفسهم، مع مساندة خبراء مستقلين مرتبطين باللجنـة العليا لحقوق الإنسـان. وفي حين اسـتطاع السـكان الأصليون والمؤيـدون لهم تحريك أجندتهم إلـى أعلى وإلى الخارج، فيما وراء وطنهم

الأساسي في اللجنة العليا، فإن ذلك كثيرا ما كان يواجه باللامبالاة النسبية مـــن جانب الهيئات الأعلى في الأمم المتحدة، مثل مجلس الأمن، أو بالفعل الجمعية العامة.

(23) يتحدث نيتشـــمان (العام 1987) عما يســـمى «الحـــرب العالمية الرابعة» بين الدول والسكان الأصليين، لكن ذلك إشارة إلى الانتشار العالمي للنزاعات المحلية بين الدول والسكان الأصليين، وليس ذلك تنبؤا أو توقعا بأن الصراعات المحلية يمكن أن تقع في شراك صراعات جيوسياسية أكبر إقليميا أو عالميا.

(24) الاهتمام أو الانشغال بين منظمات مثل البنك الدولي لبيان أن هذه المنظمات قد تعلمت من فضائح عالية المستوى تتضمن سوء معاملة السكان الأصليين قام على أساس رغبة ذات مصلحة ذاتية للحفاظ على شرعيتها الشعبية فيما يخص الاهتمام الإنســـاني بشعوب الســـكان الأصليين. غير أن السبب الذي يعلل لماذا أصبحت هذه فضائح عالية المســـتوى في المقام الأول - كان الاهتمام الإنساني بين الجمهور الأوســـع الغربي والدولي أن شبكات العمل المؤيدة والانتقالية التي تدعـــم الســـكان الأصليين كانت قادرة على اســـتغلال هذا التعاطف الشـــعبي الإنساني واستخدمته للضغط على المنظمات الدولية مثل البنك الدولي.

(25) وبهذا المعنى فإن مســـار حقوق الســـكان الأصليين يلائم النموذج الذي ناقشه كيك وســـيكنك والذي اعتمد بشكل رئيســـي على مفاهيم «البراءة» و«الضعف» في تحديد القضايا التي يجري اختيارها داخل شـــبكات عمل حقوق الإنســـان الدولية (كيك وسيكنك 1999، ص204).

(26) قضايا الأمن ليســـت غائبة بشكل كامل بالنسبة إلى شعوب السكان الأصليين - انظـــر فان كوت 1996 وتويوتا 2005 حول تأمين موضوعات الســـكان الأصليين في أمريكا اللاتينية وجنوب شـــرق آسيا على التوالي. ولما كان السكان الأصليون يســـكنون غالبا في المناطق الحدوديـــة، فإن مطالبهم الخاصـــة بالأرض وحقوق الحكم الذاتي أحيانا ترى على أنها تثير موضوعات أمنية، حتى لو لم يظهر الشك في كونها متعاونة مع دول الجوار. ولقد كان الســـكان الأصليون عنصرا مهما في بعض حركات التمرد في أمريكا اللاتينية (في غواتيمالا على سبيل المثال).

(27) مقتبســـة عن النســـخة التي أخذت بها مجموعة العمل حول تعداد الســـكان الأصليـــين 1993، والمفوضية العليا لمنع التفرقـــة العنصرية وحماية الأقليات 1994 (E/CN.4/sub.2/1994/56)، وبعـــد أكثـــر مـــن عقـــد مـــن اللقـــاءات

والمحـــاورات جرى تبني النســـخة المعدلة تعديلا طفيفا بواســـطة لجنة حقوق الإنســـان عام 2006، انظر وثائق الأمم المتحدة (A/HRC/1/L.3)، الملحق في 23 يونيو 2006.

(28) انظر ص 51 في الجزء الأول من الكتاب (الفصل الثاني).

(29) لدراســـات مســـاعدة حول حركة حقوق الســـكان الأصليين العالمية، ونجاحها أو فشلها في التأثير على الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى، انظر تينانت العام 1994، وبارش 1999، وباسي 1999، وفيلدمان 2002، وموهلباخ العام 2003.

(30) انظر النقاش في ص 53 - 54 أعلاه.

(31) طبقـــا لما يقولـــه جيمس أنايا، الخبيـــر الأكبر في حقوق الســـكان الأصليين فـــي القانون الدولي، فإن جميع الدول والشـــعوب الفرعيـــة كانت لها الحقوق الجوهرية نفســـها في الحكم الذاتي الداخلي بوصفهم سكانا أصليين. والمبرر العقلـــي لوجود معايير دولية موجهة بصفة خاصة إلى الســـكان الأصليين، في رأيه هو مبرر علاجي فمن الأكثر احتمالا أن تكون الحقوق الأساســـية للسكان الأصليين منتهكة في الماضي (أنايا العام 1996)، ولســـوء الطالع فإن الخطاب الدولي الســـائد يخفي، أكثر مما يظهر، الحقوق الجوهرية المشتركة لجماعات الأرض المختلفة.

(32) ربما كانت الحالة أنه في دول ما بعد الاســـتعمار فإن الســـكان الأصليين من المحتمـــل أن يطالبوا بالحكـــم الذاتي أكثر من الأقليـــات القومية، وعلى الرغم من أنني لســـت متأكدا بشـــكل كامل من أن هذا التعميم صحيح، لكن حتى لو كان الأمر كذلك، فمن المؤكد أن رايس وويتلي يعكســـان السبب والنتيجة، فهما يشـــيران إلى أن القانون الدولي يعترف بحقوق الحكم الذاتي للسكان الأصليين وليس للأقليـــات القومية، لأن الأولى أكثر احتمالا بـــأن تطالب بتلك الحقوق. وســـأذهب إلى العكس: فمادامت شـــعوب الســـكان الأصلية اليوم يحتمل أكثر أن تطالـــب بتلك الحقوق، فالســـبب أن القانون الدولي يســـاند هذه المطالب، فعلى حين أنه لا يقدم مســـاندة لمطالب مماثلة للأقليـــات القومية. فالواقع أن معظم الدول حول العالم تعارض توثيق مقياس للحكم الذاتي للأقليات القومية تحديدا؛ لأنهم يعرفون أن الأقليات القومية تريد الحكم الذاتي، والدول لا تريد أن تتلقى هذه المشروعات القومية الفرعية أي مساندة أو تشجيع دوليين.

(33) ذهب بعض المحللين إلى أن إسرائيل ينبغي أن تضاف كدولة استعمارية أوروبية، وبالتالي فإن التعريف التقليدي للسكان الأصليين يناسب الفلسطينيين (جبارين، 2000، 2005، وجمال، 2005).

(34) لم يتسع هذا المسمى ليشمل الجماعات العرقية التي جاءت عن طريق المستعمرين، مثل الهنود الذين جندهم البريطانيون للعمل في أنحاء الإمبراطورية، فقد نُظر إليهم (وفي بعض الأحيان مازال ينظر إليهم) على أنهم «أجانب» أو «مهاجرون»، وفي ظل الاستعمار كانوا مميزين بالنسبة إلى السكان الأصليين وأبناء البلد، ومنذ الاستقلال أصبحوا غالبا خاضعين لهم. بالنسبة إلى المشكلات التي تسبب فيها هذا المنظور في السياق الأفريقي، (انظر مامداني، 1996).

(35) تقول دايس إن المحاولات لتمييز المستوطنة الاستعمارية البعيدة عن الاندماج في الدولة المحكومة من قبل الجماعات المجاورة تقوم على «تمييز لا مبرر له» (دايس، 1996، الفقرة 63)، وشبيه بذلك ما ذهبت إليه مجموعة عمل المفوضية الأفريقية لتعداد ومجتمعات السكان الأصليين من أن «السيطرة والاستعمار لم يمارسا حصريا بواسطة المستعمرين والمستوطنين البيض. وفي أفريقيا، قمعت الجماعات المسيطرة أيضا بعد الاستقلال الجماعات المهمشة، وهذا نوع من القمع الداخلي في الوقت الحاضر في داخل الدول الأفريقية، وهو ما تسعى حركة السكان الأصليين الأفريقيين المعاصرة إلى معالجته» (تقرير جماعة عمل المفوضية الأفريقية لتعداد ومجتمعات السكان الأصليين، المفوضية الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، 2005، ص92).

(36) انظر مثلا مشروع الحكومة الدنماركية لتشجيع البلدان في جنوب شرق آسيا على المصادقة على مشروع منظمة العمل الدولية الرقم 169، ومجهودات مجموعة العمل الدولية لشؤون السكان الأصليين (IWGIA) لتدعيم استخدام فئة السكان الأصليين في أفريقيا والممارسة طويلة المدى في الأمم المتحدة لتمويل الجماعات الأفريقية لحضور مجموعة العمل لشعوب السكان الأصليين (لينوكس، 2006).

(37) انظر على سبيل المثال الفحص العرقي لمنظمة العمل الدولية الذي أُجري تحت رعاية سياسة السكان الأصليين (تومي 2005).

(38) انظـــر كينغزبيري، 1995 و1998 و1999، وشـــين، 2005، وبارنز، 1995، وبوين، 2000، وجماعة حقوق الإنسان 1999 (MRG)، والبنك الدولي العام 2005، والمناقشات الهائلة التي أثارها مقال آدم كوبر في العام 2003 في مجلة «الأنثروبولوجيـــا» (كوبر، 2007)، مع تعليقات وردود في المجلة نفســـها (مجلد 2/45 ومجلـــد 1/47)، والأنثروبولوجيـــا اليـــوم (المجلد 2/20)، والإنســـاني الجديد (مجلد 3/118).

(39) انظـــر قبولهم الصريح لمقعد جماعة العمـــل على الأقليات في الأمم المتحدة: «إن فائـــدة التمييز الواضح بين الأقليات والســـكان الأصليين قابل للنقاش، إن المفوضية الفرعية، بمن في ذلك مؤلفو هذه الورقة، قد أدوا دورا رئيســـيا في فصل المســـارين، وربما جـــاء الوقت للمفوضية الفرعيـــة لمراجعة الموضوع مرة أخرى، ومن المحتمل أن تكون التفرقة أقل فائدة بكثير بالنسبة إلى وضع المعايير فيما يتعلق برعاية الجماعات في آسيا وأفريقيا (إيدي ودايس، 2000، الفقرة 25، وانظر كذلك إيدي، 2004).

(40) هناك حالة أخرى مثيرة للاهتمام هي حالة طائفة الدالتس الدنيا في الهند، التـــي تقدمـــت أحيانا إلى الأمم المتحـــدة كأقلية في جماعـــة العمل للأقليات، لكنها كانت تســـعى إلى خيارات أخرى، بما فيها احتمال معاملتها كشـــعب من السكان الأصليين، أو بشكل بديل كمجموعة «عرقية» وفقا لمعاهدة عدم التفرقة العنصرية، وكلتا التســـميتين لا تنطبق، لكن كلتيهما تقدم حماية مؤثرة أكثر من تسمية «الأقليات».

(41) تُنتقد مثل هذه الجماعات أحيانا لاســـتغلالها تســـمية «السكان الأصليون» على نحـــو اســـتراتيجي، بطريقة لا تعكـــس هويتها الأصلية، لكن ليـــس ثمة ما يدعى بالفئـــات «الأصيلـــة» للجماعات العرقيـــة الثقافية، تلك الفئـــات تبتكر لأغراض قانونية وسياسية، على أن تقيم كفاءتها في خدمة هذه الأغراض، وفي هذه الحالة لا ينصب اهتمامي على أن إطار عمل الأمم المتحدة الحالي يشـــجع الاســـتخدام الاســـتراتيجي لفئة الســـكان الأصليين بغرض صياغة المطالب، لكن بالأحرى أنه يشجع أشكالا لصياغة المطالب ربما تقوض فئة السكان الأصليين ذاتها.

(42) حول تبني خطاب القومية بواســـطة السكان الأصليين، (انظر بابيون، 1999، الفريد، 1995، تشارتراند، 1995).

(43) لقد سارت هذه المفاوضات بالفعل ببطء وكأنها تزحف، وهو تأخر يعزى عادة إلى إحجام الدول عن قبول مبدأ التقرير الذاتي الداخلي بالنسبة إلى السكان الأصليين، وإن كنت أشك في أن التأخر يرجع في جانب منه على الأقل إلى الخوف من عدم وجود ضمانات كافية لمنع فئة السكان الأصليين من أن تتسع لتشمل بعض الأقليات القومية.

(44) بالنسبة إلى التعبيرات المختلفة عن هذا القلق، انظر أوكرمان، 2000 - ص 1017، «إن نجاح حركة السكان الأصليين نفسها في تطوير إطار عمل حقوقي طموح والحصول على حضور مؤسساتي في الأمم المتحدة من خلال جماعة العمل يهدد بتقويض المعايير الضعيفة غير المعلنة التي ميزت الحركة حتى الآن». (انظر كينغزبيري 1998، ص419). (هناك مخاطرة كبيرة بالنسبة إلى حركة السكان الأصليين بأن التمييز السياسي الدولي الموجود والفعال على نحو عال بين شعوب السكان الأصليين والأقليات العرقية والأقليات الأخرى سوف يتآكل، مما سيقضي على المعارضة القوية لمطالب السكان الأصليين)؛ وبارش، 1994، ص81 و82، (سوف يكون على السكان الأصليين أن يختاروا بين استبعاد هذه الجماعات (الأقلية القومية) من الحركة وجذب عداء كثير من الدول التي لم تكن لها مصلحة في السابق في قضايا السكان الأصليين).

(45) وتواجه جميع هذه التعريفات كذلك مخاطر ابتكار عدم اتفاق بين شكل ومضمون حقوق السكان الأصليين، وكما سبق أن رأينا أن مضمون حقوق السكان الأصليين يقوم على نحو متزايد على القضاء على الاستعمار الداخلي، ويقدم بناء على ادعاء أنه سيكون من التعسف المصادقة على القضاء على الاستعمار بالنسبة إلى مستعمرات الإمبراطورية الأوروبية في الخارج وليس للسكان الأصليين المستعمرين داخل الدول الأوروبية الاستيطانية. وحقوق السكان الأصليين من هذا المنظور أكثر ملاءمة وفقا لمنطق القضاء على الاستعمار، ومع ذلك فإن هذه الحقوق منحت لجماعات في آسيا وأفريقيا، ليس بناء على معايير الاستعمار الداخلي لكن على أساس خليط ما أو درجة من التهميش الاقتصادي والاستبعاد السياسي والضعف الثقافي. ومن الواضح أن من المرغوب فيه حماية الأقليات التي تعاني هذه الظروف، لكن ليس من الواضح لماذا تكون النماذج القائمة على القضاء على الاستعمار هي العلاج الصحيح.

(46) إن الاستثناء الرئيسي هو تقرير العام 1999 الذي قدمه ميغل ألفونسو مارتينز مقرر الأمم المتحدة لشؤون السكان الأصليين. وفي هذا التقرير حول استخدام المعاهدات لإقامة ترتيبات بناءة بين الدول والسكان الأصليين، يؤكد ألفونسو مارتينلز «ضرورة إعادة تأسيس تمييز واضح بين شعوب السكان الأصليين والأقليات القومية والعرقية»، وبأن الطريقة الوحيدة لعمل ذلك تكون عن طريق تحديد الفئة السابقة على الدول الاستيطانية في العالم الجديد «التي تكون فيها فئة السكان الأصليين مؤسسة بالفعل على نحو يجاوز أي شك من وجهة نظر تاريخية وحديثة» (ألفونسو مارتينز، 1999، الفقرتان 68 و69). لقد ذهب إلى أن وضع السكان الأصليين في العالم الجديد يختلف نوعيا من الناحية التاريخية والأخلاقية عن وضع القبائل أو الأقليات المضطهدة الأخرى في آسيا وأفريقيا.

وجوانب عدم التشابه هذه تعتمد على عدد من العوامل التاريخية التي تستوجب تمييزا واضحا يوضع بين ظاهرة الاتساع الإقليمي من قبل السكان الأصليين إلى المناطق المجاورة، وظاهرة الاستعمار المنظم من قبل القوى الأوروبية للشعوب القاطنة في مناطق في القارات الأخرى منذ أزمنة سحيقة. إن مشاريع الاستعمار الخارجي تختلف اختلافا تاما عن الظاهرة الشائعة جدا لتوسيع الأقاليم المجاورة (على حساب الجيران) التي تمارس بواسطة الشعوب في تلك الأقاليم «الجديدة» قبل وصول المستعمر الأوروبي. إن الطبيعة الملازمة للمشروع الاستعماري والطابع التمييزي الاستغلالي والمسيطر لفلسفته كنظام ومناهجه ونتائجه النهائية على المجتمعات هي ما يحدد هذا الاختلاف (الفقرتان 73 و175).

ولقد كان ذلك صوتا وحيدا في البرية في داخل شبكة السياسة العالمية حول حقوق السكان الأصليين، ومع ذلك ففي النهاية كان الممثلون الآخرون جميعا داخل هذه الشبكات ينكرون موقفه.

(47) لاحظ كينغزبيري أنه إذا ما ارتفع عدد أقليات أرض الوطن التي تعيد تعريف نفسها كشعب من السكان الأصليين «فهناك خطورة لها وزنها على حركة السكان الأصليين بأن يتآكل التمييز السياسي الدولي الموجود والفعال بين شعوب السكان الأصليين والأقليات العرقية والأقليات الأخرى، مما يقوي المعارضة

المبطنة لمطالب السكان الأصليين» (كينغزبيري العام 1998، ص419)، لكن بالطبع (كما لاحظ هو)، فإن هذه التفرقة ليست «فعالة بشكل عال» للجميع، على العكس فهي ليست فعالة تماما بالنسبة إلى أغلبية أقليات أرض الوطن «التي تنتسب إلى فئة حقوق الأقلية العامة، لقد كان هذا التمييز فعالا على نحو كبير بالنسبة إلى السكان الأصليين، الذين كانوا قادرين على التقدم عن طريق فصل مطالبهم عن مطالب الأقليات القومية الأكثر عرضة للجدال والتأمين. لكن النتيجة هي أن القانون الدولي «ضعيف بشكل قاتل» بالنسبة إلى الأقليات القومية (بارش، 1994)، وهذا الضعف القاتل هو الذي يفسر الاعتراض على هذا التمييز.

الفصل الثامن

(1) على حين أن التعددية الثقافية الليبرالية كانت الإطار المعياري الأشد تأثيرا على المستوى الدولي حتى يومنا الراهن، فإننا يجب ألا نستبعد إمكان أن توفر بعض النظريات السياسية المعيارية الأخرى مجموعة أفضل من الأدوات المفاهيمية لمواجهة هذه المعضلات. وسيكون من المفيد جدا أن لو كانت لدينا مثلا نظرية بوذية أو إسلامية لحقوق الأقلية الدولية التي تواجه صراحة هذه القضايا في كيفية الجمع بين الحقوق الموجهة والحقوق العامة، عند صياغة المعايير والمقاييس القانونية الدولية، أو كيف نصنع تكاملا بين الاستقرار القصير المدى والعدالة الطويلة المدى. وعلى ما أعلم، لا توجد مثل هذه النظريات، رغم وجود مناقشات ممتعة على المستوى المحلي حول مغزى مثل هذا التراث غير الليبرالي لقضايا الأقليات. انظر مثلا: المقالات عن الصين، وسنغافورة، وإندونيسيا، ولاوس، في كتاب كيمليكا وهي العام 2005.

(2) كانت نسخة من هذه الفكرة متضمنة في مسودة إعلان «ليختنشتاين» التي ناقشناها فيما سبق، وهناك فكرة قريبة منها هي فكرة قائمة «وفق الطلب» التي تبناها الميثاق الأوروبي للغات الأقلية أو اللغات الإقليمية. إذ يقدم للدول قائمة طويلة من الخيارات لدعم لغات الأقليات في مجالات التعليم والإدارة والإعلام على أن تلتزم باختيار 35 بندا منها كحد أدنى، وذلك يسمح للدول بأن تتجنب تلك الخيارات التي تُرى على أنها الأكثر خطورة أو إثارة للجدل.

(3) مما يثير الاهتمام أن منظمة المؤتمر الإسلامي، التي تمثل دول الغالبية المسلمة حول العالم، لديها إدارة لشؤون الأقليات، غير أن قراراتها الرسمية تركز بشكل حصري على حقوق الأقليات المسلمة التي تعيش في بلدان الأغلبية غير المسلمة (خان 2002). (لمثال توضيحي، انظر قرار المنظمة بشأن «حماية حقوق المجتمعات والأقليات المسلمة في الدول غير الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي» القرار الرقم MM 1/10، الذي تم تبنيه في الجلسة العاشرة من مؤتمر القمة الإسلامية من 16 إلى 17 أكتوبر 2003). إن منظمة المؤتمر الإسلامي لم تحاول توثيق مقاييس، أو تأسيس آليات للمراقبة الرسمية فيما يتعلق بالأقليات العرقية داخل بلدان الأغلبية المسلمة، مثل قمع الأكراد في سورية والأهواز في إيران والهزارس في أفغانستان والبلوش في باكستان والأخدام في اليمن والبربر في الجزائر (بالنسبة إلى مشكلة الأقليات العرقية المسلمة في دول الأغلبية المسلمة، انظر مثلا إبراهيم 1995، وباسيف 2005، وغرير 2006، وشاتزميلر 2005، وبنجيو وبن - دور 1999).

(4) كما يقول أحد الناشطين في حقوق الإنسان في سريلانكا: شيء واحد لا أريده هو معايير آسيوية لكيفية التعامل مع الأقليات، ولا يوجد ما يمكن أن يكون أسوأ من أن تجتمع الهند وإندونيسيا لتشكلا معايير «بوميبوترا» (*) من أجل آسيا. هذا ليس وقت معايير آسيوية للأقليات (راديكا كوماراسوامي، في كتاب ستينر عام 2004 ص102). ولمناقشة الجدل العام حول حقوق الأقليات في آسيا وعلاقتها بالمعايير والممارسات الدولية، انظر كاستالينو وريدوندو 2006، كيمليكا وهي 2005، بفاف - تشارنيكا وآخرين 1999م.

(5) وفقا للينوكس، فإن «حقيقة أن جماعة عمل المفوضية الأفريقية» تعتمد على المنظمة الدولية غير الحكومية، جماعة العمل الدولية لشؤون السكان الأصليين، بالنسبة إلى تمويلها ربما يكون أمرا حاسما في تفسير تبنيها المتهاون لفئة السكان الأصليين وافتقارها لأي قصد إلى أطر عمل بديلة ممكنة لتصنيف الأقليات (لينوكس 2006، ص19 و20).

(6) على حين يُفسر البند رقم «27» الذي يعطي الفرد الحق في الاستمتاع بثقافته، الآن باعتباره حق أقلية عاما ينطبق على جميع الأقليات، بمن فيهم السائحون والزائرون، فمن الصعب أن ننظر إلى المشاركة الفعالة كحق عام،

(*) بوميبوترا (Bumiputra): مصطلح يشيع استعماله في ماليزيا للإشارة إلى سكان الأرخبيل الماليزي الأصليين، والكلمة في الأصل سنسكريتية، وتعني حرفيا «ابن الأرض» [المحررة].

نظرا إلى أن الزائرين ليسوا مواطنين، وبالتالي لا يمكنهم أن يمارسوا حتى الحق الأدنى للتصويت. لذلك، فكثيرا ما ينظر إلى المشاركة الفعالة على أنها حق شبه عام، أي أنه ينطبق على جميع أعضاء الأقليات الذين هم مواطنون، سواء كانت الأقليات التي ينتمون إليها قديمة أو جديدة، كبيرة أو صغيرة، مركزة أو مشتتة. لكن لهذا السبب، من الممكن فهم معناها بحده الأدنى: لا يمكن أن تتضمن الحق في المشاركة في مؤسسات الحكم الذاتي، أو تضمن التمثيل في القرارات التي تؤثر في مناطق الاستقرار التقليدي للفرد، أو استخدام لغة الفرد في المؤسسات السياسية، حيث إن تلك، بوضوح، حقوق عامة للمشاركة.

(7) الكتابات القانونية والفلسفية حول حقوق الأقليات مملوءة بهذه الألوان من التعارض (الحقوق الفردية ضد الحقوق الجمعية، الكلية ضد النسبية، السلاسة الثقافية ضد الجوهرية الثقافية، المدنية ضد القومية العرقية.. وهكذا). ولقد ناقشت في مكان آخر الاضطرابات المتعددة المتضمنة في الطريقة التي انتشرت بها هذه المجازات في الأدبيات ولماذا كانت في الأعم الأغلب غير مفيدة في فهم القضايا الحقيقية (كيمليكا العام 1995، 2001). ومع ذلك، دعنا لأغراضنا الحالية نشر إلى أن هذه المعارضات لا تلقي أي ضوء على تطور المناقشات الدولية حول العلاقة بين الحقوق العامة والحقوق الموجهة. فلننظر إلى التطور الحديث بعيدا عن المقاييس الموجهة القوية للأقليات القومية (مثل الحكم الذاتي ووضع اللغة الرسمية) في أوروبا. ويرى بعض المحللين هذا التراجع كرفض مبدئي للفكرة الأساسية للحقوق الجمعية، أو كرفض لأيديولوجيات القومية العرقية، والنسبية الأخلاقية أو الجوهرية الثقافية، لمصلحة الحقوق الفردية، والقومية المدنية، والكلية الأخلاقية، والسلاسة الثقافية. وإذا صح ذلك فإن المنظمات الدولية ستشجع البلاد الغربية على التخلي عن نماذجها للحكم الذاتي الإقليمي وتعدد القوميات، والفدرالية متعددة اللغات، بما أنها كانت السابقة والملهمة للمقاييس الموجهة. أما في الواقع، فقد قبلت المنظمات الدولية بأن هذه النماذج الغربية مزجت بنجاح تكيف التعددية القومية العرقية مع مقاييس حقوق الإنسان، وساهمت في استبدال العلاقات التاريخية للتعسف والعداوة بعلاقات المواطنة الليبرالية

الديموقراطية. وهذا هو السبب وراء محاولة المنظمات الدولية توثيق هذه الممارسات كمقاييس قانونية في أوائل التسعينيات. وقد تراجعوا عن هذه الخطة عندما أصبح من الواضح أن الظروف الأساسية للتبني الناجح لهذه النماذج لم تتوافر في كثير من بلاد ما بعد الشيوعية. ولا يمكننا أن نبدأ في تفهم هذه المجموعة من التطورات إذا كنا نصر على تفسيرها كمناقشة بين المؤيدين والمعارضين لأفكار الحقوق الجمعية، والنسبية، الجوهرية، أو القومية العرقية. وسيكون من العبث أن نقترح أن الدول الغربية تبنت نماذج من الفدرالية متعددة القوميات بدافع الالتزام بالكلية، والنسبية، أو الجوهرية، وأن دول ما بعد الشيوعية قد قاومتها بدافع الالتزام بالفردية، والكلية، والسلاسة. ولقد كانت تلك مناقشات حول صحة وقابلية النماذج المختلفة للتعددية الثقافية الليبرالية تحت ظروف مختلفة، وما إذا كانت ستسهم في عملية المواطنة أو تعمل على تقويضها. إن التحولات في أوائل تسعينيات القرن الماضي تعكس أحكاما متطورة حول هذه المشكلة، وليس توازنا متحولا للسلطة بين المؤيدين والمعارضين للنسبية والجوهرية والجمعية.. وهكذا. ولسوء الطالع فإن ظهور هذه الاستعارات أو الكنايات في الأدبيات يعمم التفسيرات الخاطئة لفكرة التحول من المقاييس الموجهة إلى المقاييس العامة.

(8) لنتذكر أن تجربة صياغة المعايير الموجهة بأكملها قد ظهرت في أوائل تسعينيات القرن الماضي بسبب فشل استراتيجية الحقوق العامة. ونظرا إلى أن الحقوق العامة لا توفر دليلا لمعالجة قضايا الصراع العرقي الحقيقية والمزعزعة للاستقرار، فقد أجبرت المنظمات الدولية على الاعتماد بشكل كبير على التدخلات لكل حالة على حدة.

وقد دعمت هذه التدخلات في الأغلب حقوق أقليات أكثر قوة، منطلقة من النظريات الغربية وأفضل الممارسات للتعددية الثقافية الليبرالية، بيد أنها فعلت ذلك بطريقة محددة بدت كأنها مكافأة على العنف. وكان الهدف من تشكيل حقوق الأقليات العامة جزئيا أن تكون وسيلة لتحديد إرشادات ثابتة للتعامل مع تلك القضايا الحقيقية، وبالتالي استبدال سياسات القوة بالمبدأ كإطار عمل للتحرك الدولي في مجال علاقات الدول بالأقليات. وربما بدا ذلك كأنه هدف طموح جدا، بالنظر إلى الصعوبات في تشكيل المعايير الموجهة،

ولهذا نشـــهد تراجعا إلى الاســـتراتيجية العامة. ولكن ذلك يعيدنا إلى المعضلة الأصلية: الاستراتيجية العامة، بمفردها، غير كافية للتعامل مع تحديات العالم الحقيقي فيما يخص علاقات الدولة بالأقليات.

(9) وبتعبيـــر أندريـــاس ويمر، الأمل في نظام عالمي جديـــد، تعمل فيه الحكومات، والمنظمات غير الحكومية، والباحثون بشـــكل مشـــترك من أجل «إدارة» و«حل» النزاعات العرقية حول العالم بواسطة نشر عدالة التعددية الثقافية والمشاركة الديموقراطية، قد تبخر (ويمر، العام 2004، ص 353).

ببليوغرافيا

ببليوغرافيا

Bibliography

AAA (American Anthropological Association) Executive Board (1947) 'Statement on Human Rights Submitted to the Commission on Human Rights, United Nations', *American Anthropologist*, New Series 49: 539–43.

Abu-Laban, Yasmeen (2002) 'Liberalism, Multiculturalism and Essentialism', *Citizenship Studies*, 6/4: 459–82.

—— and Christina Gabriel (2002) *Selling Diversity: Immigration, Multiculturalism, Employment Equity and Globalization* (Broadview, Peterborough).

Adams, Michael (1997) *Sex in the Snow* (Penguin, Toronto).

—— (2000) *Better Happy Than Rich?* (Penguin, Toronto).

Addis, Adeno (1992) 'Individualism, Communitarianism and the Rights of Ethnic Minorities', *Notre Dame Law Review*, 67/3: 615–76.

Akermark, Sia Spiliopoulou (1997) *Justifications of Minority Protection in International Law* (Martinus Nijhoff, Dordrecht).

Albo, Xavier (1994) 'And from Kataristas to MNRistas? The Surprising and Bold Alliance between Aymaras and Neoliberals in Bolivia', in Donna Lee Van Cott (ed), *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America* (St Martin's Press, New York), 55–82.

Aleinikoff, Alexander and Douglas Klusmeyer (eds) (2002) *Citizenship Policies for an Age of Migration* (Carnegie Endowment for International Peace, Washington).

Alemante, Selassie (2003) 'Ethnic Federalism: Its Promise and Pitfalls for Africa' *Yale Journal of International Law*, 28: 51–107.

Alesina, Alberto and Eliana LaFerrara (2005) 'Ethnic Diversity and Economic Performance', *Journal of Economic Literature*, 43: 762–800.

Alfonso Martinez, Miguel (1999) *Study on Treaties, Agreements and Other Constructive Arrangements between States and Indigenous Populations: Final Report by Special Rapporteur* (UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, 51st Session, 22 June 1999, E/CN.4/Sub.2/1999/20).

Alfred, Gerald (1995) *Heeding the Voices of our Ancestors: Kahnawake Mohawk Politics and the Rise of Native Nationalism* (Oxford University Press, Toronto).

Alfredsson, Gudmundur and Erika Ferrer (eds) (1998) *Minority Rights: A Guide to United Nations Procedures and Institutions* (Minority Rights Group, London).

—— and Danilo Turk (1993) 'International Mechanisms for the Monitoring and Protection of Minority Rights: Their Advantages, Disadvantages and

Interrelationships', in Arie Bloed (ed), *Monitoring Human Rights in Europe: Comparing International Procedures and Mechanisms* (Kluwer, Norwell, Mass), 169–86.

Alston, Philip (ed) (2001) *People's Rights* (Oxford University Press, Oxford).

Anagnostou, Dia (2005) 'Deepening Democracy or Defending the Nation? The Europeanisation of Minority Rights and Greek Citizenship', *West European Politics*, 28/2: 335–57.

Anant, Arpita (2003) 'Group Rights in the Indian and International Discourses' (PhD thesis, School of International Studies, Jawaharlal Nehru University).

Anaya, S. James (1996) *Indigenous Peoples in International Law* (Oxford University Press, New York).

Anderson, Benedict (2004) 'The Future of Indonesia', in Michel Seymour (ed), *The Fate of the Nation-State* (McGill-Queen's University Press, Montreal).

Anderson, Carole (2003) *Eyes off the Prize: The United Nations and the African-American Struggle for Human Rights, 1944–55* (Cambridge University Press, Cambridge).

Anderson, Kenneth (1992) 'Illiberal Tolerance: An Essay on the Fall of Yugoslavia and the Rise of Multiculturalism in the United States', *Virginia Journal of International Law*, 33: 385–431.

Andreescu, Gabriel (1997) 'Recommendation 1201 and a Security (Stability) Network in Central and Eastern Europe', *International Studies* (Bucharest), 3: 50–63.

An-Na'im, Abdullahi (ed) (1992) *Human Rights in Cross-Cultural Perspectives* (University of Pennsylvania Press, Philadelphia).

Appadurai, Arjun (2006) *Fear of Small Numbers* (Duke University Press, Durham, NC).

Appiah, Anthony (2004) *The Ethics of Identity* (Princeton University Press, Princeton).

Ardrey, J. B. (2005) 'Minority Language Rights before and after the 2004 EU Enlargement: The Copenhagen Criteria in the Baltic States', *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, 26/5: 453–68.

Armitage, Andrew (1995) *Comparing the Policy of Aboriginal Assimilation: Australia, Canada, New Zealand* (UBC Press, Vancouver).

Asiwaju, A. I. (ed) (1985) *Partitioned Africans: Ethnic Relations Across Africa's International Boundaries, 1884–1984* (Hurst, London).

Atanasoski, Neda (2006) 'Race toward Freedom: Post Cold War US Multiculturalism and the Reconstruction of Eastern Europe', *Journal of American Culture*, 29/2: 213–26.

Aukerman, Miriam (2000) 'Definitions and Justifications: Minority and Indigenous Rights in a Central/East European Context', *Human Rights Quarterly*, 22: 1011–50.

Azmi, Shaheen (1999) 'Wife Abuse and Ideological Competition in the Muslim Community of Toronto', in Harold Troper and Morton Weinfeld (eds), *Ethnicity, Politics and Public Policy* (University of Toronto Press, Toronto), 164–89.

Bach, Daniel (1997) 'Indigeneity, Ethnicity and Federalism', in L. Diamond (ed), *Transition without End: Nigerian Politics and Civil Society under Babangida* (Lynne Rienner, Boulder, Colo.), 333–49.

Bajpai, Kanti (1999) 'Majorities and Minorities in South Asia', in D. L. Sheth and Gurpreet Mahajan (eds), *Minority Identities and the Nation-State* (Oxford University Press, New Delhi), 220–41.

Banach, Edo (2002) 'The Roma and the Native Americans: Encapsulated Communities within Larger Constitutional Regimes', *Florida Journal of International Law*, 14: 353–95.

Banting, Keith and Will Kymlicka (eds) (2006) *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies* (Oxford University Press, Oxford).

Banton, Michael (2002) *The International Politics of Race* (Polity Press, Cambridge).

Barkan, Elazar (2000) *The Guilt of Nations* (Johns Hopkins University Press, Baltimore).

Barnes, R. H. (ed) (1995) *Indigenous Peoples of Asia* (Association of Asian Studies, Ann Arbor).

Barnett, Michael and Martha Finnemore (2004) *Rules for the World: International Organizations in Global Politics* (Cornell University Press, Ithaca, NY).

Barry, Brian (2001) *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism* (Polity Press, Cambridge).

Barsh, Russel Lawrence (1994) 'Indigenous Peoples in the 1990s: From Object to Subject of International Law?', *Harvard Human Rights Journal*, 7: 33–86.

Batt, Judy and J. Amato (1998) 'Minority Rights and EU Enlargement to the East', European University Institute, Robert Schuman Centre Policy Paper No. 98/5.

Baubock, Rainer (1994) *Transnational Citizenship: Membership and Rights in Transnational Migration* (Edward Elgar, Aldershot).

—— (2000) 'Why Stay Together: A Pluralist Approach to Secession and Federation', in Will Kymlicka and Wayne Norman (eds), *Citizenship in Diverse Societies* (Oxford University Press, Oxford), 366–94.

—— (2001) 'Cultural Citizenship, Minority Rights and Self-Government', in Alex Aleinikoff and Douglas Klusmeyer (eds), *Citizenship Today: Global Perspectives* (Carnegie Endowment for International Peace, Washington), 319–48.

—— (2004) 'Territorial or Cultural Autonomy for National Minorities?' in Alain Dieckhoff (ed), *The Politics of Belonging: Nationalism, Liberalism and Pluralism* (Lexington Books, Lanham, Md.), 221–58.

—— (2006) 'Autonomy, Power-Sharing and Common Citizenship: Principles for Accommodating National Minorities in Europe', in John McGarry and Michael Keating (eds), *European Integration and the Nationalities Question* (Routledge, London), 85–102.

Bauer, Joanne and Daniel Bell (eds) (1999) *The East Asian Challenge for Human Rights* (Cambridge University Press, Cambridge).

Bayart, Jean-Françoise (2005) *The Illusion of Cultural Identity* (University of Chicago Press, Chicago).

Bayefsky, Anne (ed) (2000) *Self-Determination in International Law: Quebec and Lessons Learned* (Kluwer, The Hague).

Bell, Daniel A. (1999) *East Meets West: Human Rights and Democracy in East Asia* (Princeton University Press, Princeton).

—— (2004) 'Is Democracy the "Least Bad" System for Minority Groups?' in Susan Henders (ed), *Democratization and Identity: Regimes and Ethnicity in East and Southeast Asia* (Lexington, Lanham, Md.), 25–42.

Bell, Gary (2001) 'Minority Rights in Indonesia: Will Constitutional Recognition lead to Disintegration and Discrimination?' *Singapore Journal of International and Comparative Law*, 5: 784–806.

Bengio, Ofra and Gabriel Ben-Dor (eds) (1999) *Minorities and the State in the Arab World* (Lynne Reinner, Boulder, Colo.).

Bengoa, José (2000) 'Existence and Recognition of Minorities', Working Paper prepared for Working Group on Minorities, Sixth Session, 22–6 May 2000, United Nations document E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.2

Benhabib, Seyla (2002) *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era* (Princeton University Press, Princeton).

Bermeo, Nancy (2002) 'The Import of Institutions', *Journal of Democracy*, 13/2: 96–110.

Berry, John, Jean Phinney, David Sam, and Paul Vedder (2006) 'Immigrant Youth: Acculturation, Identity and Adaptation', *Applied Psychology: An International Review*, 55/3: 303–32.

Bessenyey-Williams, Margit (2002) 'European Integration and Minority Rights: The Case of Hungary and its Neighbours', in Ron Linden (ed), *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European States* (Rowman and Littlefield, Lanham, Md.), 227–58.

Béteille, André (2000) 'On the Concept of Indigenous Peoples', *Current Anthropology*, 19/2: 187–97.

Bibo, Istvan (1991) 'The Distress of East European Small States' in Karoly Nagy (ed), *Democracy, Revolution, Self-Determination* (Social Science Monographs, Boulder, Colo.), 13–86; 1st pub. 1946.

Billig, Michael (1995) *Banal Nationalism* (Sage, London).

Birnbaum, Pierre (2004) 'Between Universalism and Multiculturalism: The French Model in Contemporary Political Theory', in Alain Dieckhoff (ed), *The Politics of Belonging* (Lexington, Lanham, Md.), 177–94.

Bissoondath, Neil (1994) *Selling Illusions: The Cult of Multiculturalism in Canada* (Penguin, Toronto).

Bloed, Arie and Pieter van Dijk (eds) (1999) *Protection of Minority Rights through Bilateral Treaties: The Case of Central and Eastern Europe* (Kluwer, The Hague).

Bloemraad, Irene (2002) 'The Naturalization Gap: An Institutional Approach to Citizenship Acquisition in Canada and the United States', *International Migration Review*, 36/1: 194–229.

—— (2005) 'The Limits of de Tocqueville: How Government Facilitates Organizational Capacity in Newcomer Communities', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31: 865–87.

—— (2006) *Becoming a Citizen: Incorporating Immigrants and Refugees in the United States and Canada* (University of California Press, Berkeley).

Bonnett, Alistair (2000) *Anti-Racism* (Routledge, London).

—— (2006) 'The Americanisation of Anti-Racism: Global Power and Hegemony in Ethnic Equity', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 32/7: 1083–103.

Booth, Ken (1999) 'Three Tyrannies', in Tim Dunne and Nicholas Wheeler (eds), *Human Rights in Global Politics* (Cambridge University Press, Cambridge), 31–70.

Borgwardt, Elizabeth (2005) *A New Deal for the World: America's Vision for Human Rights* (Harvard University Press, Cambridge, Mass.).

Borrows, John (2000) '"Landed Citizenship": Narratives of Aboriginal Political Participation', in Will Kymlicka and Wayne Norman (eds), *Citizenship in Diverse Societies* (Oxford University Press, Oxford), 326–42.

Borstelmann, Thomas (1993) *Apartheid's Reluctant Uncle: The United States and Southern Africa in the Early Cold War* (Oxford University Press, Oxford).

—— (2001) *The Cold War and the Color Line: American Race Relations in the Global Arena* (Harvard University Press, Cambridge, Mass.).

Bourdieu, Pierre and Loïc Wacquant (1999) 'On the Cunning of Imperialist Reason', *Theory, Culture and Society*, 16/1: 41–58.

Bowen, John (2000) 'Should We Have a Universal Concept of "Indigenous Peoples Rights"? Ethnicity and Essentialism in the Twenty-First Century', *Anthropology Today*, 16/4: 12–16.

Bowring, Bill and Deirdre Fottrell (eds) (1999) *Minority and Group Rights in the New Millennium* (Martinus Nijhoff, The Hague).

Breuning, Maruke (1999) 'Ethnopolitical Parties and Development Cooperation: The Case of Belgium', *Comparative Political Studies*, 32/6: 724–51.

Brölmann, Catherine, René Lefeber, and Marjoleine Zeick (eds) (1993) *Peoples and Minorities in International Law* (Martinus Nijhoff, Dordrecht).

Brooks, Roy (2004) *Atonement and Forgiveness: A New Model for Black Reparations* (University of California Press, Berkeley).

Brubaker, Rogers (1996) *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe* (Cambridge University Press, Cambridge).

—— (2001) 'The Return of Assimilation?' *Ethnic and Racial Studies*, 24/4: 531–48.

Brusis, Martin (2003) 'The European Union and Interethnic Power-Sharing Arrangements in Accession Countries', *Journal of Ethnic and Minority Issues in Europe*, Issue 2003/1 (<http://www.ecmi.de/jemie>).

Brysk, Alison (2000) *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America* (Stanford University Press, Stanford, Calif.).

Buchanan, Allen (2004) *Justice, Legitimacy and Self-Determination* (Oxford University Press, Oxford).

Bulbeck, Chilla (2004) 'The "White Worrier" in South Australia: Attitudes to Multiculturalism, Immigration and Reconciliation', *Journal of Sociology*, 40/4: 341–61.

Bunce, Valerie (1999) *Subversive Institutions: The Design and Destruction of Socialism and the State* (Cambridge University Press, Cambridge).

—— and Stephen, Watts (2005) 'Managing Diversity and Sustaining Democracy in the Post Communist World', in Philip Roeder and Donald Rothchild (eds), *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil War* (Cornell University Press, Ithaca, NY).

Burgess, Adam (1999) 'Critical Reflections on the Return of National Minority Rights to East/West European Affairs', in Karl Cordell (ed), *Ethnicity and Democratisation in the New Europe* (Routledge, London), 49–60.

Burns, M. (1996) 'Disturbed Spirits: Minority Rights and the New World Orders, 1919 and the 1990s' in S. F. Wells and P. Bailey-Smith (eds), *New European Orders: 1919 and 1991* (Woodrow Wilson Center Press, Washington), 41–61.

Byman, Daniel (1997) 'Rethinking Partition: Lessons from Iraq and Lebanon', *Security Studies*, 7/1: 1–32.

Cairns, Alan (2000) *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State* (University of British Columbia Press, Vancouver).

—— (2005) *First Nations and the Canadian State: In Search of Coexistence* (Institute for Intergovernmental Relations, Kingston).

Caplan, Richard (2005) *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia* (Cambridge University Press, Cambridge).

Caputo, Richard (2001) 'Multiculturalism and Social Justice in the United States: An Attempt to Reconcile the Irreconcilable with a Pragmatic Liberal Framework', *Race, Gender and Class*, 8/1: 161–82.

Carens, Joseph (ed) (1995) *Is Quebec Nationalism Just?* (McGill-Queen's University Press, Montreal).

—— (2000) *Culture, Citizenship and Community* (Oxford University Press, Oxford).

Cashaback, David (2005) 'Accommodating Multinationalism in Russia and Canada: A Comparative Study of Federal Design and Language Policy in Tatarstan and Quebec', Ph.D. Thesis, London School of Economics and Political Science.

Cassese, Antonio (1995) *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal* (Cambridge University Press, Cambridge).

Castellino, Joshua (2000) *International Law and Self-Determination* (Martinus Nijhoff, Dordrecht).

—— and Elvira Dominguez Redondo (2006) *Minority Rights in Asia: A Comparative Legal Analysis* (Oxford University Press, Oxford).

Ceuppens, B. and P. Geschiere (2005) 'Autochthony, Local or Global? New Modes in the Struggle over Citizenship and Belonging in Africa and Europe', *Annual Review of Anthropology*, 34: 385–428.

Chandler, David (1999) 'The OSCE and the Internationalisation of National Minority Rights', in Karl Cordell (ed), *Ethnicity and Democratisation in the New Europe* (Routledge, London), 61–76.

—— (2000) *Bosnia: Faking Democracy after Dayton* (Pluto, London).

Chandler, Michael and Christopher Lalonde (1998) 'Cultural Continuity as a Hedge against Suicide in Canada's First Nations', *Journal of Transcultural Psychiatry*, 35/2: 191–219.

Chapman, Chris (2005) 'Conflict Prevention and the Rights of Minorities and Indigenous Peoples', *Human Rights Tribune des droits humains*, 11/2 (<http://www.hri.ca/tribune/onlineissue/25_05-2005/contents.html>).

Chartrand, Paul (1995) 'The Aboriginal Peoples of Canada and Renewal of the Federation', in Karen Knop (ed), *Rethinking Federalism: Citizens, Markets and Governments in a Changing World* (University of British Columbia Press, Vancouver).

Checkel, Jeffrey (1999) 'Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe', *International Studies Quarterly*, 43: 83–114.

Chesterman, Simon (2001) 'Minority Protection, Conflict Prevention, and the UN System' (Presented at meeting of the Rockefeller Foundation, October), available at <http://www.ipacademy.org/PDF_Reports/minority_protection_for_web.pdf>.

Chua, Amy (2003) *World on Fire: How Exporting Free Market Democracy Breeds Ethnic Hatred and Global Instability* (Doubleday, New York).

Cilevics, Boris (2005) 'Modern Nation-State and European Standards of Minority Rights', in *State Consolidation and National Identity* (Council of Europe Publishing, Science and Technique of Democracy Series No. 38, Strasbourg), 15–24.

Claude, Inis (1955) *National Minorities: An International Problem* (Harvard University Press, Cambridge, Mass.).

Cocen Group (1999) 'Guiding Principles for Improving the Situation of the Roma Based on the Recommendations of the Council of Europe's Specialist Group on Roma/Gypsies and on the Recommendations of the OSCE High Commission on National Minorities', adopted by the European Union (Cocen Group) at the Tempere Summit, December 1999 (<http://www.CoE.int/T/DG3/RomaTravellers/documentation/recommendations/MiscCOCENguidelineseu_eg.asp>).

Collier, Paul (2000) 'Ethnicity, Politics, and Economic Performance', *Economics and Politics*, 12/3: 225–46.

—— Lani Elliot, Havard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol, and Nicholas Sambanis (2003) *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy* (World Bank, Washington).

Commission on Systemic Racism in the Ontario Criminal Justice System (1995), *Racism behind Bars: The Treatment of Black and other Racial Minority Prisoners in Ontario Prison* (Interim Report, Toronto).

Commission on the Future of Multi-Ethnic Britain (2000) *The Future of Multiethnic Britain* (Profile Books, London).

Connor, Walker (1993) *Ethnonationalism* (Princeton University Press, Princeton).

Connor, Walker (1999) 'National Self-Determination and Tomorrow's Political Map', in Alan C. Cairns, John C. Courtney, Peter Mackinnan, Hans J. Michelmann, and David E. Smith (eds), *Citizenship, Diversity and Pluralism: Canadian and Comparative Perspectives* (McGill-Queen's University Press, Montreal), 163–76.

Coppieters, Bruno (2004) *Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery* (Academia Press, Ghent).

Cornell, Stephen and Joseph Kalt (1995) 'Where Does Economic Development Really Come From? Constitutional Rule among the Contemporary Sioux and Apache', *Economic Inquiry*, 33: 402–26.

—— —— (1998) 'Sovereignty and Nation-Building: The Development Challenge in Indian Country Today', *American Indian Culture and Research Journal*, 22: 187–214.

—— —— (2000) 'Where's the Glue? Institutional Bases of American Indian Economic Development', *Journal of Socio-Economics*, 29: 443–70.

Cornell, Svante (2002) 'Autonomy as a Source of Conflict: Caucasian Conflicts in Theoretical Perspective', *World Politics* 54/2: 245–76.

Cornwall, Mark (1996) 'Minority Rights and Wrongs in Eastern Europe in the Twentieth Century', *The Historian*, 50: 16–20.

Council of Europe (2004) *Mechanisms for the Implementation of Minority Rights* (Council of Europe Publishing, Strasbourg).

—— (2005) *Framework Convention for the Protection of National Minorities: Collected Texts*, 3rd edn (Council of Europe Publishing, Strasbourg).

Cowan, Jane (2001) 'Ambiguities of an Emancipatory Discourse: The Making of a Macedonian Minority in Greece', in Cowan et al (eds) (2001).

—— Marie-Bénédicte Dembour, and Richard Wilson (eds) (2001) *Culture and Rights: Anthropological Perspectives* (Cambridge University Press, Cambridge).

Cowan, Klint (2006) 'International Responsibility for Human Rights Violations by American Indian Tribes', *Yale Human Rights and Development Law Journal* 9. (Available at http://islandia.law.yale.edu/yhrdlj/)

Crawford, James (ed) (1988) *The Rights of Peoples* (Oxford University Press, Oxford).

Crepaz, Markus (2006) ' "If You are My Brother, I May Give You a Dime!" Public Opinion on Multiculturalism, Trust and the Welfare State', in Banting and Kymlicka (eds) (2006), 92–118.

Cumper, Peter and Steven Wheatley (eds) (1999) *Minority Rights in the 'New' Europe* (Kluwer, The Hague).

Daes, Erica-Irene (1996) 'Working Paper on the Concept of "Indigenous people" ', prepared for the UN Working Group on Indigenous Populations (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2).

Danspeckgruber, Wolfgang (ed) (2002) *The Self-Determination of Peoples: Community, Nation, and State in an Interdependent World* (Lynne Reinner, Boulder, Colo.).

—— and Arthur Watts (eds) (1997) *Self-Determination and Self-Administration: A Sourcebook* (Lynne Reinner, Boulder, Colo.).

Das Gupta, Tania (1999) 'The Politics of Multiculturalism: "Immigrant Women" and the Canadian State', in Enakshi Dua and Angela Robertson (eds), *Scratching the Surface: Canadian Anti-Racist Feminist Thought* (Women's Press, Toronto).

Dasko, Donna (2005) 'Public Attitudes towards Multiculturalism and Bilingualism in Canada', in Margaret Adsett, Caroline Mallandain, and Shannon Stettner (eds), *Canadian and French Perspectives on Diversity: Conference Proceedings* (Department of Canadian Heritage, Ottawa), 119–25.

Davies, Scott (1999) 'From Moral Duty to Cultural Rights: A Case Study of Political Framing in Education', *Sociology of Education*, 72: 1–21.

De La Pena, Guillermo (2002) 'Social Citizenship, Ethnic Minority Demands, Human Rights, and Neoliberal Paradoxes: A Case Study in Western Mexico', in Rachel Sieder (ed), *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy* (Palgrave, London), 129–56.

Deets, Stephen and Sherrill Stroschein (2005) 'Dilemmas of Autonomy and Liberal Pluralism: Examples Involving Hungarians in Central Europe', *Nations and Nationalism*, 11/2: 285–305.

Delanty, Gerard (2003) *Community* (Routledge, London).

Dembour, Marie-Benedicte (2001) 'Following the Movement of a Pendulum: Between Universalism and Relativism', in Cowan et al (eds) (2001), 56–79.

Deveaux, Monique (2000) 'Conflicting Equalities? Cultural Group Rights and Sex Equality', *Political Studies*, 48/3: 522–39.

DeWitte, Bruno (1993) 'The European Community and its Minorities', in C. Brölmann et al (eds), *Peoples and Minorities in International Law* (Martinus Nijhoff, Dordrecht), 167–85.

—— (2002) 'Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities', in Jan Zielonka (ed), *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union* (Routledge, London), 137–60.

—— (2004) 'The Constitutional Resources for an EU Minority Protection Policy', in Toggenburg (ed), 109–24.

Dezalay, Yves and Bryant Garth (2002) *The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States* (University of Chicago Press, Chicago).

Dharmadase, K. N. O. (1992) *Language, Religion and Ethnic Assertiveness: The Growth of Sinhalese Nationalism in Sri Lanka* (University of Michigan Press, Ann Arbor).

Diaz Polanco, Hector (1997) *Indigenous Peoples in Latin America: The Quest for Self-Determination* (Westview, Boulder, Colo.).

Dimitras, Panayote (2004) *Recognition of Minorities in Europe: Protecting Rights and Dignity* (Minority Rights Group, London).

Dinstein, Yoram (ed) (1992) *The Protection of Minorities and Human Rights* (Martinus Nijhoff, Dordrecht).

Ditchev, Ivaylo (2004) 'Monoculturalism as Prevailing Culture' (trans. from the original Bulgarian on <http://www.eurozine.com>).

Dobre, Ana-Marie (2003) 'EU Conditionality and Romanian Minority Rights Policy: Towards the Europeanisation of the Candidate Countries', *Perspectives on European Politics and Society*, 4/1: 55–83.

Dolowitz, David and David Marsh (1996) 'Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature', *Political Studies*, 44: 353–57.

—— —— (2000) 'Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making', *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13/1: 5–24.

Dorff, Robert (1994) 'Federalism in Eastern Europe: Part of the Solution or Part of the Problem?', *Publius*, 24: 99–114.

Dorowszewska, Ursula (2001) 'Rethinking the State, Minorities and National Security', in Kymlicka and Opalski (eds) (2001), 126–34.

Drake, St Clair (1951) 'The International Implications of Race and Race Relations', *Journal of Negro Education*, 29: 261–78.

Druviete, Ina (1997) 'Linguistic Human Rights in the Baltic States', *International Journal of the Sociology of Language*, 127: 161–85.

Drzewicki, Krzysztof (2005) 'A Constitution for Europe: Enshrining Minority Rights', *OSCE Magazine*, 11/1: 19–21.

Easterly, William and Ross Levine (1997) 'Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Division', *Quarterly Journal of Economics*, 112: 1203–50.

Economist The, (1995) 'A Question of Colour', *The Economist*, 15 April, 13–14.

Ehmann, Annagret (1998) 'From Colonial Racism to Nazi Population Policy', in Michael Berenbaum and Abraham Peck (eds), *The Holocaust and History* (Indiana University Press, Bloomington, Ind), 115–33.

Eide, Asbjorn (1993) 'In Search of Constructive Alternatives to Secession', in Tomuschat (ed) (1993), 136–76.

—— (2004) 'The Role of the United Nations Working Group in Minorities', in Council of Europe (2004), 55–70.

—— and Erika-Irene Daes (2000) 'Working Paper on the Relationship and Distinction between the Rights of Persons Belonging to Minorities and those of Indigenous Peoples', prepared for the UN Sub-Commission on Promotion and Protection of Human Rights (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/10).

Eisenberg, Avigail and Jeff Spinner-Halev (eds) (2005) *Minorities within Minorities: Equality, Rights and Diversity* (Cambridge University Press, Cambridge).

Ejobowah, John Boye (1998) 'The Political Public and Difference: The Case of Nigeria' (PhD Thesis, Department of Political Science, University of Toronto).

Entzinger, Han (2003) 'The Rise and Fall of Multiculturalism in the Netherlands', in Christian Joppke and Ewa Morawska (eds), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States* (Palgrave, London), 59–86.

—— (2006) 'The Parallel Decline of Multiculturalism and the Welfare State', in Banting and Kymlicka (eds) (2006), 177–201.

Eriksen, Thomas Hylland (2001) 'Between Universalism and Relativism: A Critique of the UNESCO Concept of Culture', in Cowan et al (eds) (2001), 127–48.

Estebanez, Maria (1997) 'The High Commissioner on National Minorities: Development of the Mandate', in Michael Bothe, Natalino Rouzitti, and Allan Rosas (eds), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security* (Kluwer, The Hague), 123–66.

EUMAP (2001) *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection* (European Union Accession Monitoring Program, Open Society Institute, Budapest).

European Commission (2004) 'Handbook on Integration for Policy-Makers and Practitioners' (Directorate-General, Justice, Freedom and Security, European Communities) <http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/>.

European Commission for Democracy through Law (1994) *The Protection of Minorities: Collected Texts of the European Commission for Democracy through Law* (Council of Europe Publishing, Strasbourg).

—— (1996) 'Opinion of the Venice Commission on the Interpretation of Article 11 of the Draft Protocol to the European Convention on Human Rights appended to Recommendation 1201'.

European Council (2004) 'Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union', Document 14615/04, adopted 19 November 2004.

Evans, Geoffrey (2006) 'Is Multiculturalism Eroding the Welfare State? The British Case', in Banting and Kymlicka (eds) (2006), 152–76.

Evers, Pieter (1995) 'Preliminary Policy and Legal Questions about Recognizing Traditional Land in Indonesia', *Ekonesia*, 3: 1–24.

Eyoh, Dickson (2004) 'Contesting Local Citizenship: Liberalization and the Politics of Difference in Cameroon', in Bruce Berman, Dickson Eyoh, and Will Kymlicka (eds), *Ethnicity and Democracy in Africa* (James Currey Ltd, Oxford), 96–112.

Falk, Richard (1999) *Predatory Globalization: A Critique* (Polity Press, Cambridge).

—— (2000) *Human Rights Horizons: The Pursuit of Justice in a Globalizing World* (Routledge, New York).

Favell, Adrian (2001) *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, rev. edn. (St Martin's Press, New York).

Fearon, James and David Laitin (1996) 'Explaining Interethnic Cooperation', *American Political Science Review*, 90/4: 715–35.

—— —— (2000) 'Violence and the Social Construction of Ethnic Identity', *International Organization*, 54/4: 845–77.

—— —— (2003) 'Ethnicity, Insurgency and Civil War', *American Political Science Review*, 97/1: 75–90.

Feldman, Alice (2002) 'Making Space at the Nations' Table: Mapping the Transformative Geographies of the International Indigenous Peoples' Movement', *Social Movement Studies*, 1/1: 31–46.

Fink, Carole (2004) *Defending the Rights of Others: The Great Powers, the Jews, and International Minority Protection, 1878–1938* (Cambridge University Press, Cambridge).

Finkielkraut, Alain (1988) *The Undoing of Thought*, trans. Dennis O'Keefe (Claridge Press, London).

Fish, Steven and Robin Brooks (2004) 'Does Diversity Hurt Democracy?' *Journal of Democracy*, 15/1: 154–66.

Fleras, Augie and Jean Elliot (1992) *The Nations Within: Aboriginal–State Relations in Canada, the United States and New Zealand* (Oxford University Press, Toronto).

Forbes, Donald (1994) 'Canada: From Bilingualism to Multiculturalism', in Larry Diamond and Marc Plattner (eds), *Nationalism, Ethnic Conflict and Democracy* (Johns Hopkins University Press, Baltimore), 86–101.

Ford, Stuart (1999) 'OSCE National Minority Rights in the United States: The Limits of Conflict Resolution', *Suffolk Transnational Law Review*, 23/1: 1–55.

Fraser, Nancy (1995) 'From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a "Post-Socialist" Age', *New Left Review*, 212: 68–93.

—— (1998) 'Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition and Participation', in Grethe Peterson (ed), *The Tanner Lectures on Human Values*, 19 (University of Utah Press, Salt Lake City), 1–67.

—— (2000) 'Rethinking Recognition', *New Left Review*, 3: 107–20.

—— (2003) 'Social Justice in the Age of Identity Politics', in Nancy Fraser and Axel Honneth, *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange* (Verso, London), 7–109.

Freeman, Michael (2002) 'Anthropology and the Democratisation of Human Rights', *International Journal of Human Rights*, 6/3: 37–54.

Frideres, James (1997) 'Edging into the Mainstream: Immigrant Adult and their Children', in S. Isajiw (ed), *Multiculturalism in North American and Europe: Comparative Perspectives on Interethnic Relations and Social Incorporation* (Canadian Scholar's Press, Toronto), 537–62.

Füredi, Frank (1998) *The Silent War: Imperialism and the Changing Perception of Race* (Pluto, London).

Gagnon, Alain and James Tully (eds) (2001) *Multinational Democracies* (Cambridge University Press, Cambridge).

Gal, Kinga (1999) *Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A New Inter-State Framework for Minority Protection* (European Centre for Minority Issues, Working Paper No. 4, Flensburg).

Galbreath, David (2003) 'The Politics of European Integration and Minority Rights in Estonia and Latvia', *Perspectives on European Politics and Society*, 4/1: 35–53.

—— (2006) 'European Integration through Democratic Conditionality: Latvia in the Context of Minority Rights', *Journal of Contemporary European Studies*, 14/1: 69–88.

Galston, William (1991) *Liberal Purposes* (Cambridge University Press, Cambridge).

Ganguly, Sumit (1997) 'Ethnic Policies and Political Quiescence in Malaysia and Singapore', in Michael Brown and Sumit Ganguly (eds), *Government Policies and Ethnic Relations in Asia and the Pacific* (MIT Press, Cambridge), 233–72.

Garet, Ronald (1983) 'Communality and Existence: The Rights of Groups', *Southern California Law Review*, 56/5: 1001–75.

Gayim, Eyassu (2001) *The Concept of Minority in International Law: A Critical Study of the Vital Elements* (University of Lapland Press, Rovaniemi).

Geschiere, P. (2005) 'Autochthony and Citizenship: New Modes in the Struggle over Belonging and Exclusion in Africa', *Forum for Development Studies*, 32/2: 371–84.

Ghai, Yash (1999) 'Universalism and Relativism: Human Rights as a Framework for Negotiating Interethnic Claims', *Cardozo Law Review*, 21: 1095–140.

Ghanea, Nazila and Alexandra Xanthaki (eds) (2005) *Minorities, Peoples and Self-Determination: Essays in Honour of Patrick Thornberry* (Martinus Nijhoff, Leiden).

Giroux, Henry (1994) *Disturbing Pleasures: Learning Popular Culture* (Routledge, London).

Glazer, Nathan (1997) *We Are All Multiculturalists Now* (Harvard University Press, Mass., Cambridge).

Glendon, Mary Ann (2001) *A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights* (Random House, New York).

Global Commission on International Migration (2005) *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action* (United Nations, New York—posted at <http://www.gcim.org>).

Goodwin, Morag (2004) 'The Romani Claim to Non-territorial Nation Status: Recognition from an International Legal Perspective', *Roma Rights*, 2004/1: 54–64.

Government of Canada (1995) 'Female Genital Mutilation: Report on Consultations Held in Ottawa and Montreal' (Report WD1995-8e, Department of Justice, Research and Statistics Section, Ottawa).

Grabb, Edward and James Curtis (2005) *Regions Apart: The Four Societies of Canada and the United States* (Oxford University Press, Toronto).

Grare, Frederic (2006) *Pakistan: The Resurgence of Baluch Nationalism* (Carnegie Papers No. 65, Carnegie Endowment for International Peace, Washington).

Gray, Andrew (1998) 'Development Policy—Development Protest: The World Bank, Indigenous Peoples, and NGOs', in Jonathan Fox and David Brown (eds), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements* (MIT Press, Cambridge, Mass.), 267–302.

Green, Joyce and Ian Peach (2007) 'Beyond "Us" and "Them": Prescribing Postcolonial Politics and Policy in Saskatchewan', in Keith Banting, Thomas Courchene, and Leslie Seidle (eds), *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada* (Institute for Research on Public Policy, Montreal), 263–84.

Grin, François (1999) *Language Policy in Multilingual Switzerland: Overview and Recent Developments* (ECMI Brief No. 2, European Centre for Minority Issues, Flensburg).

Grin, François (2004) 'On the Costs of Cultural Diversity', in Philippe Van Parijs (ed), *Cultural Diversity versus Economic Solidarity* (Deboeck Université Press, Brussels), 189–202.

Guglielmo, Rachel (2004) 'Human Rights in the Accession Process: Roma and Muslims in an Enlarging EU', in Toggenburg (ed) (2004), 39–58.

—— and Timothy William Waters (2005) 'Migrating Towards Minority Status: Shifting European Policy Towards Roma', *Journal of Common Market Studies*, 43/4: 763–86.

Guibernau, Montserrat (1999) *Nations without States: Political Communities in a Global Age* (Polity Press, Cambridge).

Guilhot, Nicolas (2005) *The Democracy Makers: Human Rights and International Order* (Columbia University Press, New York).

Gurr, Ted (1993) *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflict* (Institute of Peace Press, Washington).

—— (2000) *Peoples versus States: Minorities at Risk in the New Century* (Institute of Peace Press, Washington).

Gustafson, Bret (2002) 'Paradoxes of Liberal Indigenism: Indigenous Movements, State Processes, and Intercultural Reform in Bolivia', in David Maybury-Lewis (ed), *The Politics of Ethnicity: Indigenous Peoples in Latin American States* (Harvard University Press, Cambridge, Mass.), 267–306.

Gwyn, Richard (1995) *Nationalism without Walls: The Unbearable Lightness of Being Canadian* (McClelland and Stewart, Toronto).

Hadden, Tom (2003) 'Towards a Set of Regional Guidelines or Codes of Practice on the Implementation of the Declaration' (Working Paper prepared for 9th Session of the UN Working Group on Minorities, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2003/WP.1).

—— (2004) 'The Pendulum Theory of Individual, Communal and Minority Rights', in Simon Caney and Peter Jones (eds), *Human Rights and Global Diversity* (Frank Cass, Portland, Ore.), 77–90.

Hale, Charles (2002) 'Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights, and the Politics of Identity in Guatemala', *Journal of Latin American Studies*, 34: 485–524.

Hannikainen, Lauri (1996) 'The Status of Minorities, Indigenous Peoples and Immigrant and Refugee Groups in Four Nordic States', *Nordic Journal of International Law*, 65: 1–71.

—— (1998) 'Self-Determination and Autonomy in International Law', in Marku Suksi (ed), *Autonomy: Applications and Implications* (Kluwer, The Hague), 76–95.

Hannum, Hurst (1990) *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights* (University of Pennsylvania Press, Philadelphia).

Hansen, Randall (2007). 'Diversity, Integration and the Turn from Multiculturalism in the United Kingdom', in Keith Banting, Thomas Courchene, and Leslie Seidle (eds), *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada* (Institute for Research on Public Policy, Montreal), 35–86.

Harles, John (2004) 'Immigrant Integration in Canada and the United States', *American Review of Canadian Studies*, 34/2: 223–58.

Harty, Siobhan and Michael Murphy (2005) *In Defense of Multinational Citizenship* (UBC Press, Vancouver).

Havemann, Paul (ed) (1999) *Indigenous Peoples' Rights in Australia, Canada and New Zealand* (Oxford University Press, Oxford).

He, Baogang (1998) 'Can Kymlicka's Liberal Theory of Minority Rights be Applied in East Asia?', in Paul van der Velde and Alex McKay (eds), *New Developments in Asian Studies* (Kegal Paul International, London), 20–44.

—— (2004) 'Confucianism versus Liberalism over Minority Rights: A Critical Response to Will Kymlicka', *Journal of Chinese Philosophy*, 31/1: 103–23.

Heintze, H. J. (1998) 'On the Legal Understanding of Autonomy', in Marku Suksi (ed), *Autonomy: Applications and Implications* (Kluwer, The Hague).

Henrard, Kristin (2000) *Devising an Adequate Scheme of Minority Protection: Individual Human Rights, Minority Rights and the Right to Self-Determination* (Martinus Nijhoff, Dordrecht).

—— (2005) 'Ever-Increasing Synergy towards a Stronger Level of Minority Protection between Minority-Specific and Non-Minority-Specific Instruments', *European Yearbook of Minority Issues*, 3: 15–42.

Henry, Frances (1994) *The Caribbean Diaspora in Toronto: Learning to Live with Racism* (University of Toronto Press, Toronto).

Hero, Rodney and Robert Preuhs (2006) 'Multiculturalism and Welfare Policies in the US States: A State-Level Comparative Analysis', in Banting and Kymlicka (eds) (2006), 121–51.

Hewitt, Roger (2005) *White Backlash and the Politics of Multiculturalism* (Cambridge University Press, Cambridge).

Hillard, Pierre (2002) *Minorités et Régionalismes dans l'Europe Fédérale des Régions: Enquête sur le plan allemand qui va bouleverser l'Europe*, 3rd edn (Editions François-Xavier de Guibert, Paris).

Ho, Chin Ung (2000) *The Chinese of South-East Asia* (Minority Rights Group, London).

Hobsbawm, Eric and Terence Ranger (eds) (1983) *The Invention of Tradition* (Cambridge University Press, Cambridge).

Hoffman, Rainer (2002) 'Protecting the Rights of National Minorities in Europe: First Experiences with the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities', *German Yearbook of International Law*, 44: 237–69.

Hooker, Juliet (2005) 'Indigenous Inclusion/Black Exclusion: Race, Ethnicity and Multicultural Citizenship in Contemporary Latin America', *Journal of Latin American Studies*, 37/2: 285–310.

Housden, Martyn (2006) 'Ewald Ammende, the Congress of European Nationalities and the Rise of Nazism' (Paper presented at conference on 'The Theory and

Practice of Cultural Autonomy in Central and Eastern Europe: Historical and Contemporary Perspectives', University of Glasgow, July).

Howard-Hassmann, Rhoda (2003) *Compassionate Canadians: Civic Leaders Discuss Human Rights* (University of Toronto Press, Toronto).

Hughes, James and Gwendolyn Sasse (2003) 'Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs', *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 1: 1–36.

Hum, Derek and Wayne Simpson (2007) 'Revisiting Equity and Labour: Immigration, Gender, Minority Status and Income Differentials in Canada', in Sean Hier and Singh Bolaria (eds) *Race and Racism in 21st Century Canada* (Broadview, Peterborough).

Huntington, Samuel (1996) *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (Simon & Schuster, New York).

Hussain, Asaf, Bill Law, and Tim Haq (2006) *Engagement with Culture: From Diversity to Interculturalism* (Institute of Lifelong Learning, University of Leicester, Leicester).

Ibrahim, Saad Eddin (1996) 'Management and Mismanagement of Diversity: The Case of Ethnic Conflict and State-Building in the Arab World' (MOST Discussion Paper No. 10, UNESCO—posted at <http://www.unesco.org/most/ibraeng.htm>).

ICES (International Centre for Ethnic Studies) (1995) *Minorities in Cambodia* (Minority Rights Group Report 95/2, London).

Ignatieff, Michael (1993) *Blood and Belonging: Journeys into the New Nationalism* (Farrar, Straus and Giroux, New York).

—— (2000) *The Rights Revolution* (Anansi Press, Toronto).

Inglehart, Ronald, Miguel Basanez, and Alejandro Moreno (1998) *Human Values and Beliefs: A Cross-Cultural Sourcebook* (University of Michigan Press, Ann Arbor).

—— and Christian Welzel (2005) *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence* (Cambridge University Press, Cambridge).

IOG (Institute on Governance) (2000) *Governance Models to Achieve Higher Levels of Aggregation: Literature Review* (<http://www.iog.ca>).

Ivison, D., Patton, P., and Sanders, W. (eds) (2000) *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples* (Cambridge University Press, Cambridge).

Jabareen, Hassan (2002) 'The Future of Arab Citizenship in Israel', in Daniel Levy and Yfaat Weiss (eds), *Challenging Ethnic Citizenship* (Berghahn, New York), 196–220.

—— (2005) 'Collective Rights and Reconciliation in the Constitutional Process: The Case of Israel', *Adalah Newsletter*, 12 (April) (<http://www.adalah.org>).

Jackson, Robert (1993) 'The Weight of Ideas in Decolonization: Normative Change in International Relations', in Judith Goldstein and Robert Keohane (eds) *Ideas and Foreign Policy* (Cornell University Press, Ithaca), 111–38.

Jackson Preece, Jennifer (1998) *National Minorities and the European Nation-States System* (Oxford University Press, Oxford).

—— (2005) *Minority Rights* (Polity Press, Cambridge).

Jain, Pratibha (2005) 'Balancing Minority Rights and Gender Justice: The Impact of Protecting Multiculturalism on Women's Rights in India', *Berkeley Journal of International Law*, 23: 201–22.

Jamal, Amal (2005) 'On the Morality of Arab Collective Rights in Israel', *Adalah Newsletter*, 12 (April) (<http://www.adalah.org>).

James, Estelle (1987) 'The Public/Private Division of Responsibility for Education in International Comparison', *Economics of Education Review*, 6/1: 1–14.

—— (1993) 'Why Do Different Countries Choose a Different Public/Private Mix of Education Services?', *Journal of Human Resources*, 28/3: 531–92.

James, Matt (1999) 'Redress Politics and Canadian Citizenship', in Harvey Lazar and Tom McIntosh (eds), *How Canadians Connect* (Institute of Intergovernmental Affairs, Kingston), 247–81.

—— (2006) 'Do Campaigns for Historical Redress Erode the Canadian Welfare State?' in Banting and Kymlicka (eds) (2006), 222–46.

James, Oliver and Martin Lodge (2003) 'The Limitations of "Policy Transfer" and "Lesson Drawing" for Public Policy Research', *Political Studies Review*, 1: 179–93.

Jaworsky, John (1998) 'Nationalities Policy and Potential for Interethnic Conflict in Ukraine', in Magda Opalski (ed), *Managing Diversity in Plural Societies: Minorities, Migration and Nation-Building in Post-Communist Europe* (Forum Eastern Europe, Ottawa), 104–27.

Jedwab, Jack (2005) 'Muslims and Multicultural Futures in Western Democracies: Is Kymlicka's Pessimism Warranted?', *Canadian Diversity*, 4/3: 92–6.

Johns, Martin (2003) 'Do As I Say, Not As I Do: The European Union, Eastern Europe and Minority Rights', *East European Politics and Society*, 17/4: 682–99.

Johnson, Carter (2006) 'The Use and Abuse of Minority Rights: Assessing Past and Future EU Policies towards Accession Countries of Central, Eastern and South-Eastern Europe', *International Journal on Minority and Group Rights*, 13: 27–51.

Johnston, Darlene (1989) 'Native Rights as Collective Rights: A Question of Group Self-Preservation?', *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 2/1: 19–34.

Johnston, Kara (2006) 'Letter', *Herizons*, 20/2: 2.

Joppke, Christian (2002) 'Multicultural Citizenship', in B. S. Turner (ed), *Handbook of Citizenship Studies* (Sage, London), 245–58.

—— (2004) 'The Retreat of Multiculturalism in the Liberal State: Theory and Policy', *British Journal of Sociology*, 55/2: 237–57.

Jung, Courtney (2007) 'Democratic Engagement with Ethnic Minority Claims: A Methodological Intervention into a Normative Debate, in Omid Payrow Shabani (ed) *Multiculturalism and the Law* (University of Wales Press, Cardiff), 263–79.

Jupp, James (1995) 'The New Multicultural Agenda', *Crossings*, 1/1: 38–41.

Karmis, Dimitrios (1993) 'Cultures autochtones et libéralisme au Canada: les vertus mediatrices du communautarisme libéral de Charles Taylor', *Canadian Journal of Political Science*, 26/1: 69–96.

Kate, Mary-Anne (2005) 'The Provision of Protection to Asylum-Seekers in Destination Countries' (Working Paper No. 114, New Issues in Refugee Research, Evaluation and Policy Analysis Unit, UNHCR).

Kauffman, Paul (2004) 'Diversity and Indigenous Policy Outcomes: Comparisons between Four Nations', *International Journal of Diversity in Organizations, Communities and Nations*, vol. 3 (<http://ijd.cgpublisher.com/product/pub.29/prod.3A.20>).

Kaufmann, Chaim (1996) 'Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars', *International Security*, 20/4: 136–75.

—— (1998) 'When All Else Fails: Ethnic Population Transfers and Partitions in the Twentieth Century', *International Security*, 23/2: 120–56.

Kawczynski, Rudko (2000) 'Report on the Condition of the Roma in Europe' (Background paper commissioned for OSCE/ODIHR International Consultation on Roma Refugees and Asylum-Seekers, Warsaw, October), available at <http://www.romnews.com/a/RKreport.htm>.

Kay, Barbara (2006) 'The Rise of Quebecistan', *National Post* (Toronto), 9 August.

Keal, Paul (2003) *European Conquest and the Rights of Indigenous Peoples: The Moral Backwardness of International Society* (Cambridge University Press, Cambridge).

Keating, Michael (2001) *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era* (Oxford University Press, Oxford).

—— and McGarry, J. (eds) (2001) *Minority Nationalism and the Changing International Order* (Oxford University Press, Oxford).

Keck, Margaret and Kathryn Sikkink (1998) *Activists beyond Borders: Transnational Advocacy Networks in International Politics* (Cornell University Press, Ithaca, NY).

Keitner, Chimène (2004) *UNESCO and the Issue of Cultural Diversity: Review and Strategy 1946–2004* (Division of Cultural Policies and Intercultural Dialogue, UNESCO, Paris).

Keller, Perry (1998) 'Rethinking Ethnic and Cultural Rights in Europe', *Oxford Journal of Legal Studies*, 18: 29–59.

Kelley, Judith (2004*a*) *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives* (Princeton University Press, Princeton).

—— (2004*b*) 'International Actors on the Domestic Scene: Membership Conditionality and Socialization by International Institutions', *International Organization*, 58: 425–57.

Kemp, Walter (2002) 'Applying the Nationality Principle: Handle with Care', *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 4.

Khan, Sa'ad (2002) 'The Organization of the Islamic Conference (OIC) and Muslim Minorities', *Journal of Muslim Minority Affairs*, 22/2: 351–67.

Kingdon, John (1997) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd edn (Longman, New York).

Kingsbury, Benedict (1995) '"Indigenous Peoples" as an International Legal Concept', in R. H. Barnes (ed), *Indigenous Peoples of Asia* (Association of Asian Studies, Ann Arbor), 13–34.

—— (1998) '"Indigenous Peoples" in International Law: A Constructivist Approach to the Controversy', *American Journal of International Law*, 92/3: 414–57.

—— (1999*a*) 'The Applicability of the International Legal Concept of "Indigenous Peoples" in Asia', in Joanne Bauer and Daniel Bell (eds), *The East Asian Challenge for Human Rights* (Cambridge University Press, Cambridge), 336–77.

—— (1999*b*) 'Operational Policies of International Institutions as Part of the Law-Making Process: The World Bank and Indigenous Peoples', in Guy Goodwin-Gill and Stefan Talmon (eds), *The Reality of International Law* (Oxford University Press, Oxford), 330–42.

—— (2001) 'Reconciling Five Competing Conceptual Structures of Indigenous Peoples' Claims in International and Comparative Law', in Alston (ed) (2001), 69–110.

Klausen, Jytte (2005) *The Islamic Challenge: Politics and Religion in Western Europe* (Oxford University Press, Oxford).

Klebes, Heinrich (1995) 'The Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities', *Human Rights Law Journal*, 16/1: 92–8.

Klimová-Alexander, Ilona (2005) *The Romani Voice in World Politics: The United Nations and Non-State Actors* (Ashgate, Aldershot).

—— (2007) 'Transnational Romani and Indigenous Non-territorial Self-Determination Claims' *Ethnopolitics*, 6/3: 395-416.

Knop, Karen (2002) *Diversity and Self-Determination in International Law* (Cambridge University Press, Cambridge).

Kolsto, Pal (2001) 'Territorial Autonomy as a Minority Rights Regime in Post-Communist Countries', in Kymlicka and Opalski (eds) (2001), 200–19.

Koopmans, Ruud and Paul Statham (1999) 'Challenging the Liberal Nation-State? Postnationalism, Multiculturalism and the Collective Claims-Making of Migrants and Ethnic Minorities in Britain and Germany', *American Journal of Sociology*, 105/3: 652–96.

—— —— (2003) 'How National Citizenship Shapes Transnationalism: A Comparative Analysis of Migrant and Minority Claims-Making in Germany, Great Britain and the Netherlands', in Christian Joppke and Ewa Morawska (eds), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States* (Palgrave, London), 195–238.

—— —— Macro Guigni and Florence Passy (2005) *Contested Citizenship: Immigration and Cultural Diversity in Europe* (University of Minnesota Press, Minneapolis).

Koulish, Robert (2005) 'Hungarian Roma Attitudes on Minority Rights: The Symbolic Violence of Ethnic Identification', *Europe-Asia Studies*, 57/2: 311–26.

Kovacs, Maria (2003) 'Standards of Self-Determination and Standards of Minority Rights in the Post-Communist Era: A Historical Perspective', *Nations and Nationalism*, 9/3: 433–50.

Krasner, Stephen (1999) *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton University Press, Princeton).

Krishna, Sankaran (1999) *Postcolonial Insecurities: India, Sri Lanka and the Question of Nationhood* (University of Minnesota Press, Minneapolis).

Kristol, Irving (1991) 'The Tragedy of Multiculturalism', *Wall Street Journal*, 31 July, p. 15.

Kunz, Jozef (1954) 'The Present Status of the International Law for the Protection of Minorities', *American Journal of International Law*, 48/2: 282–7.

Kuper, Adam (2003) 'The Return of the Native', *Current Anthropology*, 44/3: 389–402.

Kuzio, Taras (2001) 'Nationalising States or Nation-Building? A Critical Review of the Theoretical Literature and Empirical Evidence', *Nations and Nationalism*, 7/2: 135–54.

Kymlicka, Will (1989) *Liberalism, Community, and Culture* (Oxford University Press, Oxford).

—— (1995) *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights* (Oxford University Press, Oxford).

—— (1998) *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada* (Oxford University Press, Oxford).

—— (2001) *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, Citizenship* (Oxford University Press, Oxford).

—— (2002) 'The Impact of Group Rights on Fear and Trust: A Response to Offe', *Hagar: International Social Science Review*, 3/1: 19–36.

—— (2004*a*) 'Marketing Canadian Pluralism in the International Arena', *International Journal*, 59/4: 829–52.

—— (2004*b*) 'Universal Minority Rights? The Prospects for Consensus', in Morigiwa Yasutomo, Ishiyama Fumihiko, and Sakurai Tetsu (eds), *Universal Minority Rights, A Transnational Approach* (Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie No. 96, Franz Steiner Verlag, Stuttgart), 13–57.

—— (2004*c*) 'Culturally Responsive Policies' (Background paper prepared for the 2004 United Nations Human Development Report, posted at <http://hdr.undp.org/publications/papers.cfm>).

—— (2005*a*) 'Testing the Bounds of Liberal Multiculturalism? The Sharia Debate in Ontario', presented at the conference on 'Muslim Women's Equality Rights in the Justice System: Gender, Religion and Pluralism' (Canadian Council of Muslim Women, April 2005). Forthcoming in *Ethique publique*, 9/1 (2007).

—— (2005*b*) 'Renner and the Accommodation of Substate Nationalisms', in Ephraim Nimni (ed), *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics* (Routledge, London), 137–49.

—— (2006*a*) 'The Evolving Basis of International Norms of Minority Rights: Rights to Culture, Participation and Autonomy', in John McGarry and Micheal Keating (eds), *European Integration and the Nationalities Question* (Routledge, London), 35–63.

—— (2006*b*) 'Emerging Western Models of Multination Federalism: Are they Relevant for Africa?' in David Turton (ed), *Ethnic Federalism: The Ethiopian Experience in Comparative Perspective* (James Currey Ltd, Oxford), 32–64.

—— (2007) 'Ethnocultural Diversity in a Liberal State: Making Sense of the Canadian Model(s)', in Keith Banting, Tom Courchene, and Leslie Seidle (eds), *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada* (Institute for Research on Public Policy, Montreal), 39–86.

—— and Baogang He (eds) (2005) *Multiculturalism in Asia* (Oxford University Press, Oxford).

—— and Magda Opalski (eds) (2001) *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Politicial Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe* (Oxford University Press, Oxford).

Laitin, David (1998) *Identity in Formation: The Russian-Speaking Populations in the Near Abroad* (Cornell University Press, Ithaca, NY).

—— and Robert Reich (2003) 'A Liberal Democratic Approach to Language Justice', in Will Kymlicka and Alan Patten (eds) *Language Rights and Political Theory* (Oxford University Press, Oxford), 80–104.

Lam, Maivan (2000) *At the Edge of the State: Indigenous Peoples and Self-Determination* (Transnational Publishers, Ardsley).

Lamming, Lord (2003) *The Victoria Climbie Inquiry Report* (HMSO, London).

Landry, Rodrigue (2005) 'Challenges Facing Canada's Francophone Minority: A Macroscopic Perspective', in Margaret Adsett et al (eds), *Canadian and French Perspectives on Diversity: Conference Proceedings* (Department of Canadian Heritage, Ottawa), 75–86.

Lauren, Paul Gordon (1996) *Power and Prejudice: The Politics and Diplomacy of Racial Discrimination*, 2nd edn (Westview, Boulder, Colo.).

Layachi, Azzedine (2005) 'The Berbers in Algeria: Politicized Ethnicity and Ethnicized Politics', in Maya Shatzmiller (ed), *Nationalism and Minority Identities in Islamic Societies* (McGill-Queen's University Press, Montreal), 195–228.

Layton, Azza Salama (2000) *International Politics and Civil Rights Policies in the United States* (Cambridge University Press, Cambridge).

Leff, Carole (1999) 'Democratization and Disintegration: Federalism and the Break-Up of the Communist Federal States', *World Politics*, 51/2: 205–35.

Lemarchand, Rene (1997) 'Ethnic Conflict Resolution in Contemporary Africa: Four Models in Search of Solutions', in Gunther Bachler (ed), *Federalism against Ethnicity* (Verlag Ruegger, Zurich), 95–106.

Lennox, Corinne (2006) 'The Changing International Protection Regimes for Minorities and Indigenous Peoples: Experiences from Latin America and Africa' (presented to Annual Conference of International Studies Association, San Diego, March 2006).

Lerner, Natan (1991) *Group Rights and Discrimination in International Law* (Martinus Nijhoff, Dordrecht).

Letschert, Rianne (2005) *The Impact of Minority Rights Mechanisms* (Asser Press, The Hague).

Levine, Alissa (1999) 'Female Genital Operations: Canadian Realities, Concerns and Policy Recommendations', in Harold Troper and Morton Weinfeld (eds), *Ethnicity, Politics and Public Policy* (University of Toronto Press, Toronto), 26–53.

Levy, Jacob (2000*a*) 'Three Modes of Incorporating Indigenous Law', in Will Kymlicka and Wayne Norman (eds), *Citizenship in Diverse Societies* (Oxford University Press, Oxford), 297–325.

—— (2000*b*) *The Multiculturalism of Fear* (Oxford University Press, Oxford).

—— (2004) 'Liberal Jacobinism', *Ethics*, 114: 318–36.

Lewis-Anthony, Sian (1998) 'Autonomy and the Council of Europe—With Special Reference to the Application of Article 3 of the First Protocol of the European Convention on Human Rights', in Suksi (ed) (1998), 317–42.

Lian, Brad and John Oneal (1997) 'Cultural Diversity and Economic Development: A Cross-National Study of 98 Countries, 1960–85', *Economic Development and Cultural Change*, 46: 61–77.

Libal, Michael (1997) *Limits of Persuasion: Germany and the Yugoslavia Crisis, 1991–1992* (Praeger, Westport, Conn.).

Liddle, Rod (2004) 'How Islam has Killed Multiculturalism', *Spectator*, 1 May, 12–13.

Liebich, André (1995) 'Nations, States and Minorities: Why is Eastern Europe Different?', *Dissent* (summer): 313–17.

—— (2004) 'The Old and the New: Historical Dimensions of Majority-Minority Relations in an Enlarged Union', presented at ECMI conference on 'An Ever More Diverse Union?', Berlin).

Lindquist, Sven (1996) *Exterminate all the Brutes* (New Press, New York).

Lupul, Manoly (2005) *The Politics of Multiculturalism: A Ukrainian-Canadian Memoir* (Canadian Institute of Ukrainian Studies Press, Edmonton).

Luttwak, Edward (1999) 'Give War a Chance', *Foreign Affairs*, 78/4: 36–44.

Lyons, Gene and James Mayall (eds), *International Human Rights in the 21st Century: Protecting the Rights of Groups* (Rowman and Littlefield, Lanham, Md).

McCormick, Neil (2004) 'The European Constitutional Convention and the Stateless Nations', *International Relations*, 18/3: 331–44.

McCorquodale, Robert (ed) (2000) *Self-Determination in International Law* (Ashgate, Aldershot).

McCrudden, Christopher (2007) 'Consociationalism, Equality and Minorities in the Northern Ireland Bill of Rights Debate: The Inglorious Role of the OSCE High Commissioner for National Minorities', in J. Morison, K. McEvoy, and G. Anthony (eds), *Judges, Transition and Human Rights Cultures* (Oxford University Press, Oxford).

Macdonald, Lindsay Te Ata O Tu and Paul Muldoon (2006) 'Globalisation, Neoliberalism, and the Struggle for Indigenous Citizenship', *Australian Journal of Political Science*, 41/2: 209–23.

McDonald, Michael (1991) 'Should Communities Have Rights? Reflections on Liberal Individualism', *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 2/1: 217–37.

MacFarlane, Neil (2001) 'The Internationalization of Ethnic Strife', in Jan Zielonka and Alex Pravda (eds), *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, ii (Oxford University Press, Oxford), 139–62.

McGarry, John and Michael Keating (eds) (2006) *European Integration and the Nationalities Question* (Routledge, London).

MacKay, Fergus (2002) 'Universal Rights or a Universe unto Itself: Indigenous Peoples' Human Rights and the World Bank's Operational Policy 4.10 on Indigenous Peoples', *American University International Law Review*, 17: 527–624.

McMahon, Patrice (2006) 'Ethnic Peace in the East? Transnational Networks and the CSCE/OSCE', *Ethnopolitics*, 5/2: 101–24.

MacMillan, Margaret (2001) *Paris 1919: Six Months that Changed the World* (Random House, New York).

McRoberts, Kenneth (2001) *Catalonia: Nation Building without a State* (Oxford University Press, Toronto).

Mahajan, Gurpreet (1998) *Identities and Rights: Aspects of Liberal Democracy in India* (Oxford University Press, Delhi).

Malksoo, Lauri (2000) 'Language Rights in International Law: Why the Phoenix is Still in the Ashes', *Florida Journal of International Law*, 12/3: 431–65.

Malloy, Tove (2005) *National Minority Rights in Europe* (Oxford University Press, Oxford).

Mamdani, Mahmood (1996) *Citizen and Subject* (Princeton University Press, Princeton).

—— (ed) (2000) *Beyond Rights Talk and Culture Talk* (St Martin's Press, New York).

Manas, Jean (1996) 'The Council of Europe's Democracy Ideal and the Challenges of Ethno-National Strife', in Abram Chayes and Antonia Chayes (eds) *Preventing Conflict in the Post-Communist World* (Brookings Institution, Washington), 99–144.

Manning, Nicole (2002) 'US Companies Support Gender Segregation in Saudi Arabia', *National NOW Times*, summer (<http://www.now.org/nnt/summer-2002/gender.html>).

Marc, Alexandre (2005) 'Cultural Diversity and Service Delivery: Where Do We Stand?' (Working paper prepared for World Bank conference on 'New Frontiers of Social Policy: Development in a Globalizing World', Arusha, Tanzania, December 2005).

Margalit, Avishai and Joseph Raz (1990) 'National Self-Determination', *Journal of Philosophy*, 87/9: 439–61.

Markell, Patchen (2003) *Bound by Recognition* (Princeton University Press, Princeton).

Marples, David and David Duke (1995) 'Ukraine, Russia and the Question of Crimea', *Nationalities Papers*, 23/2: 261–89.

Mascarenhas, Tomas Bril (2006) 'The Privatization of Patagonia', *New Internationalist*, No. 392 (August): 30–1.

Matustik, M. (1998) 'Ludic, Corporate, and Imperial Multiculturalism: Imposters of Democracy and Cartographers of the New World Order', in Cynthia Willett (ed), *Theorizing Multiculturalism: A Guide to the Current Debate* (Blackwell, Oxford), 100–17.

May, Stephen (ed) (1999) *Indigenous Community-Based Education* (Multilingual Matters, Clevedon).

—— (2001) *Language and Minority Rights: Ethnicity, Nationalism and the Politics of Language* (Longman, London).

Medda-Windischer, Roberta (2004) 'Historical Minorities and Migrants: Foes or Allies?', *eumap.org Online Journal* (July 2004)—available at: <http://www.eumap.org/journal/features/2004/migration/pt1/minmigrants>.

Meijknecht, Anna (2001) *Towards International Personality: The Position of Minorities and Indigenous Peoples in International Law* (Intersentia, Antwerp).

Meyer, John (2001) 'Globalization, National Culture, and the Future of the World Polity', Wei Lun Lecture, Chinese University of Hong Kong (November).

Michaels, Walter Benn (2006) *The Trouble with Diversity: How We Learned to Love Identity and Ignore Inequality* (Metropolitan Books, New York).

Mihalikova, Silvia (1998) 'The Hungarian Minority in Slovakia: Conflict Over Autonomy', in Magda Opalski (ed), *Managing Diversity in Plural Societies: Minorities, Migration and Nation-Building in Post-Communist Europe* (Forum Eastern Europe, Ottawa), 148–64.

Miller, David (1995) *On Nationality* (Oxford University Press, Oxford).

—— (2000) *Citizenship and National Identity* (Polity Press, Cambridge).

—— (2006) 'Multiculturalism and the Welfare State: Theoretical Reflections', in Banting and Kymlicka (eds) (2006), 232–38.

Minority Protection Association (1995) *The Slovak State Language Law and the Minorities: Critical Analyses and Remarks* (Minority Protection Association, Budapest).

Mitchell, Katharyne (1993) 'Multiculturalism, or the United Colors of Benetton?', *Antipode* 25: 263–94

Mitnick, Eric (2006) *Rights, Groups, and Self-Invention: Group-Differentiated Rights in Liberal Theory* (Ashgate, Aldershot).

Modood, Tariq (1996) 'The Changing Context of "Race" in Britain', *Patterns of Prejudice*, 30/1: 3–12.

—— (2003) 'Muslims and the Politics of Difference', in Sarah Spencer (ed), *The Politics of Migration* (Blackwell, Oxford) 100–15.

Moodley, Kogila (1992) 'Ethnicity, Power, Politics and Minority Education', in K. Moodley (ed), *Beyond Multicultural Education: International Perspectives* (Detselig, Calgary), 79–94.

Moore, Margaret (2001) *The Ethics of Nationalism* (Oxford University Press, Oxford).

Morawa, Alexander (2002–3) 'The Jurisprudence of the American and African Regional Human Rights Bodies', *European Yearbook of Minority Issues*, 2: 537–76.

—— (2004) 'The United Nations Treaty Monitories Bodies and Minority Rights', in Council of Europe (2004), 29–53.

Morsink, Johannes (1999) 'Cultural Genocide, the Universal Declaration, and Minority Rights', *Human Rights Quarterly*, 21/4: 1009–60.

Moynihan, Daniel (1993) *Pandaemonium: Ethnicity in International Affairs* (Oxford University Press, New York).

Mozaffar, Shaheen and James Scarritt (2000) 'Why Territorial Autonomy is Not a Viable Option for Managing Ethnic Conflict in African Plural Societies', in William Safran and Ramon Maiz (eds), *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies* (Frank Cass, London), 230–53.

MRG (1997) *World Directory of Minorities* (Minority Rights Group International, London).

—— (1999) *Forests and Indigenous Peoples of Asia* (Minority Rights Group, Report 98/4, London).

—— (2003) 'Possible New United Nations Mechanisms for the Protection and Promotion of the Rights of Minorities' (Working Paper submitted to UN Working Group on Minorities, 9th Session, May: E/CN.4/sub.2/AC.5/2003/WP.3).

—— (2004) 'Submission to the UN High-Level Panel on Threats, Challenges and Change: Conflict Prevention and the Protection of Minorities' (Minority Rights Group, London).

—— (2005) 'The Millennium Development Goals: Helping or Hurting Minorities?' (Working Paper submitted to the UN Working Group on Minorities, 11th Session, 31 May–3 June).

Muehlebach, Andrea (2003) 'What Self in Self-Determination: Notes from the Fronteirs of Transnational Indigenous Activism', *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 10: 241–68.

Mukarji, Nirmal and Balveer Arora (1992) 'Introduction', in N. Mukarji and B. Arora (eds), *Federalism in India: Origins and Development* (Vikas Publishing, Delhi).

Murray, Rachel and Steven Wheatley (2003) 'Groups and the African Charter on Human and Peoples' Rights', *Human Rights Quarterly*, 25: 213–36.

Musgrave, Thomas (1997) *Self-Determination and National Minorities* (Oxford University Press, Oxford).

Nanda, Meera (2003) *Prophets Facing Backwards: Critiques of Science and Hindu Nationalism in India* (Rutgers University Press, New Brunswick, NJ).

Nandy, Ashis (1992) 'Federalism, the Ideology of the State and Cultural Plrualism', in Mukarji and Arora (eds) (1992).

Nelson, Daniel (1998) 'Hungary and its Neighbours: Security and Ethnic Minorities', *Nationalities Papers*, 26/2: 314–30.

Neukirch, Claus, Katrin Simhandl, and Wolfgang Zellner (2004) 'Implementing Minority Rights in the Framework of the CSCE/OSCE', in Council of Europe (2004), 159–81.

Newman, Saul (1996) *Ethnoregional Conflict in Democracies: Mostly Ballots, Rarely Bullets* (Greenwood Press, Westport, Comm).

Nietschmann, Bernard (1987) 'The Third World War', *Cultural Survival Quaterly*, 11/3: 1–16.

Niezen, Ronald (2003) *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity* (University of California Press, Berkeley).

Nimni, Ephraim (2005) 'Introduction: The National Cultural Autonomy Model Revisited', in E. Nimni (ed) *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics* (Routledge, London), 1–14.

Nissan, Elizabeth (1996) *Sri Lanka: A Bitter Harvest* (Minority Rights Group, London).

Norman, Wayne (2006) *Negotiating Nationalism: Nation-Building, Federalism and Secession in the Multinational State* (Oxford University Press, Oxford).

Offe, Claus (1993) 'Ethnic Politics in East European Transitions', in Jody Jensen and Ferenc Miszlivetz (eds), *Paradoxes of Transition* (Savaria University Press, Szombathely), 11–40.

—— (1998) '"Homogeneity" and Constitutional Democracy: Coping with Identity Conflicts with Group Rights', *Journal of Political Philosophy*, 6/2: 113–41.

—— (2001) 'Political Liberalism, Group Rights and the Politics of Fear and Trust', *Studies in East European Thought* 53: 167–82.

OHRC (1996) *Policy on Female Genital Mutilation* (Ontario Human Rights Commission, Toronto).

Okin, Susan (1999) *Is Multiculturalism Bad for Women?* (Princeton University Press, Princeton).

Opalski, Magda (2001) 'Can Will Kymlicka be Exported to Russia?', in Kymlicka and Opalski (eds) (2001): 298–319.

OSCE (1997) *Report on the Linguistic Rights of Persons Belonging to National Minorities in the OSCE Area: Annex: Replies from OSCE Participating States* (Office of the High Commissioner on National Minorities, Organization for Security and Cooperation in Europe, The Hague).

—— (1999) 'Lund Recommendations on Effective Participation of National Minorities', available at <http://www.osce.org/item/2929.html>

—— (2006) 'Policies on Integration and Diversity in some OSCE Participating States' (prepared by the Migration Policy Group for the High Commissioner on National Minorities, OSCE, June 2006) <http://www.osce.org/item/19961.html>.

Packer, John and Erik Friberg (2004) 'Submission to the UN High-Level Panel on Threats, Challenges and Change: Conflict Prevention and the Protection of Minorities' (Minority Rights Group, London).

Papillon, Martin (1999) 'Mouvement de Protestation et Représentation Identitaire: L'émergence de la Nation Crié Entre 1971 et 1995', *International Journal of Canadian Studies*, 20: 101–25.

Parekh, Bhikhu (2000) *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory* (Harvard University Press, Cambridge, Mass.).

Paris, Roland (2004) *At War's End: Building Peace after Civil Conflict* (Cambridge University Press, Cambridge).

Passy, Florence (1999) 'Supranational Political Opportunities as a Channel of Globalization of Political Conflicts: The Case of the Rights of Indigenous Peoples', in Donatella della Porta, Hanspeter Kriesi, and Dieter Rucht (eds), *Social Movements in a Globalizing World* (Macmillan, London), 148–69.

Patil, S. H. (1998) 'State Formation in Federal India', in Abdulrahim Vijapur (ed) *Dimensions of Federal Nation Building* (Manak, Delhi), 148–59.

Pentassuglia, Gaetano (2002) *Minorities in International Law* (Council of Europe Publishing, Strasbourg).

Pettai, Vello (1998) 'Emerging Ethnic Democracy in Estonia and Latvia', in Magda Opalski (ed), *Managing Diversity in Plural Societies: Minorities, Migration and Nation-Building in Post-Communist Europe* (Forum Eastern Europe, Ottawa), 15–32.

Pfaff, William (1993) *The Wrath of Nations: Civilization and the Furies of Nationalism* (Simon & Schuster, New York).

Pfaff-Czarnecka, Joanna, Darini Rajasingham-Senanayake, Ashis Nandy, and Edmund Terence Gomez (eds) (1999) *Ethnic Futures: The State and Identity Politics in Asia* (Sage, New Delhi).

Phillips, Alan and Allan Rosas (eds) (1995) *Universal Minority Rights* (Abo Akademi University, Turku and Minority Rights Group, London).

Phillips, Anne and Moira Dustin (2004) 'UK Initiatives on Forced Marriage: Regulation, Dialogue and Exit', *Political Studies*, 52/3: 531–51.

Pieterse, Jan Nederveen (2005) 'The *Human Development Report* and Cultural Liberty: Tough Liberalism', *Development and Change*, 36/6: 1267–73.

Postero, Nancy Grey and Leon Zamosc (eds) (2004) *The Struggle for Indigenous Rights in Latin America* (Sussex Academic Press, Eastbourne).

Prins, Baukje and Sawitri Saharso (2006) 'Cultural Diversity, Gender Equality: The Dutch Case' (Paper for workshop on 'Gender Equality, Cultural Equality: European Comparisons and Lessons', Vrije Universiteit Amsterdam, 8–9 June).

Pritchard, Eleonar (2000) 'A University of their Own', *Central Europe Review*, 2/24 (19 June).

Puri, Sunita (2005) 'Rhetoric v Reality: The Effect of "Multiculturalism" on Doctors' Responses to Battered South Asian Women in the United States and Britain', *Patterns of Prejudice*, 39/4: 416–30.

Quane, Helen (2005) 'The Rights of Indigenous Peoples and the Development Process', *Human Rights Quarterly*, 27/2: 652–82.

Ram, Melanie (2001) 'Minority Relations in Multiethnic Societies: Assessing the EU Factor in Romania', *Romanian Journal of Society and Politics*, 1/2: 63–90.

—— (2003) 'Democratization through European Integration: The Case of Minority Rights in the Czech Republic and Romania', *Studies in Comparative International Development*, 38/2: 28–56.

Ratner, Steven (2000) 'Does International Law Matter in Preventing Ethnic Conflicts', *New York University Journal of International Law and Politics*, 32/3: 591–698.

Raz, Joseph (1994) 'Multiculturalism: A Liberal Perspective', *Dissent*, (winter): 67–79.

Rehman, Javaid (2000) *The Weakness in the International Protection of Minority Rights* (Kluwer, The Hague).

Requejo, Ferran (2005) *Multinational Federalism and Value Pluralism: The Spanish Case* (Routledge, London).

Resnick, Philip (1994) 'Towards a Multination Federalism', in Leslie Seidle (ed), *Seeking a New Canadian Partnership: Asymmetrical and Confederal Options* (Institute for Research on Public Policy, Montreal), 71–90.

Richards, John (2006) *Creating Choices: Rethinking Aboriginal Policy* (C. D. Howe Institute, Toronto).

Richardson, Rudy (2004) 'Multiculturalism in the Dutch Armed Forces' (presented at the International Seminar on 'Leadership, Education and the Armed Forces: Challenges and Opportunities', La Paz, Bolivia, 13–15 September).

Riggs, Fred (1994) 'Ethnonationalism, Industrialism and the Modern State', *Third World Quarterly*, 15/4: 583–611.

Ringold, Dena (2005) 'Accounting for Diversity: Policy Design and Maori Development in New Zealand' (Working paper prepared for World Bank conference on 'New Frontiers of Social Policy: Development in a Globalizing World', Arusha, Tanzania, December).

Roach, Steven (2005) *Cultural Autonomy, Minority Rights and Globalization* (Ashgate, Aldershot).

Roberts, Adam (1994) 'Ethnic Conflict: Threat and Challenge to the UN', in Anthony McDermott (ed), *Ethnic Conflict and International Security* (Norwegian Institute of International Affairs, Oslo), 5–36.

Robinson, Andrew (2003) 'Cultural Rights and Internal Minorities: On Protestants and Pueblos', *Canadian Journal of Political Science*, 36/1: 107–27.

Robinson, Randall (2000) *The Debt: What America Owes to Blacks* (Dutton, New York).

Rodriguez-Pinero, Luis (2005) *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law* (Oxford University Press, Oxford).

Roeder, Phillip (2004) *Where Nation-States Come From: Soviet Lessons, Global Implications* (University of California at San Diego, San Diego).

—— (2005) 'Power-Dividing as an Alternative to Power-Sharing', in Philip Roeder and Donald Rothchild (eds), *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil War* (Cornell University Press, Ithaca, NY).

Rooker, M. (2002) *The International Supervision of the Protection of Romany People in Europe* (Nijmegen University Press, Nijmegen).

Rosenblum, Nancy (1998) *Membership and Morals: The Personal Uses of Pluralism in America* (Princeton University Press, Princeton).

Rotberg, Robert (ed) (2004) *When States Fail: Causes and Consequences* (Princeton University Press, Princeton).

Rudge, Philip (1998) 'Reconciling State Interests with International Responsibilities: Asylum in North America and Western Europe', *International Journal of Refugee Law*, 10/1: 7–20.

Saideman, Stephen and William Ayres (2001) 'Determining the Sources of Irredentism: Logit Analyses of Minorities at Risk Data', *Journal of Politics*, 63/4: 1126–44.

—— David Lanoue, Michael Campenni, and Samuel Stanton (2002) 'Democratization, Political Institutions, and Ethnic Conflict: A Pooled Time-Series Analysis, 1985–1998', *Comparative Political Studies*, 35/1: 103–29.

Sarfaty, Galit (2005) 'The World Bank and the Internalization of Indigenous Rights Norms', *Yale Law Journal*, 114: 1791–818.

Sasse, Gwendolyn (2004) 'Minority Rights and EU Enlargement: Normative Overstretch or Effective Conditionality?', in Toggenburg (ed) (2004), 61–83.

—— (2005) 'Securitization or Securing Rights? Exploring the Conceptual Foundations of Policies towards Minorities and Migrants in Europe', *Journal of Common Market Studies*, 43/4: 673–93.

—— (2006) 'National Minorities and EU Enlargement: External or Domestic Incentives for Accommodation?', in John McGarry and Michael Keating (eds), *European Integration and the Nationalities Question* (Routledge, London), 64–84.

Schain, Martin (1999) 'Minorities and Immigrant Integration in France', in Christian Joppke and Steven Lukes (eds), *Multicultural Questions* (Oxford University Press, Oxford), 199–223.

Schauer, Frederick (2000) 'The Politics and Incentives of Legal Transplantation', in Joseph Nye and John Donahue (eds), *Governance in a Globalizing World* (Brookings Institution Press, Washington), 253–68.

Scheinin, Martin (2005) 'What are Indigenous Peoples?' in Nazila Ghanea and Alexandra Xanthaki (eds), *Minorities, Peoples and Self-Determination* (Martinus Nijhoff, Leiden), 3–13.

Schouls, Tim (2003) *Shifting Boundaries: Aboriginal Identity, Pluralist Theory, and the Politics of Self-Government* (UBC Press, Vancouver).

Schwellnus, Guido (2005) 'Operation Successful, Patient Dead? The Impact of Effective EU Conditionality on Consolidating a European Minority Rights Standard', (Paper presented at DVPW Sektionstagung Internationale Beziehungen, Mannheim, 6–7 October.).

Schwittay, Anke (2003) 'From Peasant Favors to Indigenous Rights: The Articulation of an Indigenous Identity and Land Struggle in Northwestern Argentina', *Journal of Latin American Anthropology*, 8/3: 127–54.

Scott, James (1998) *Seeing Like a State* (Yale University Press, New Haven).

Seif, Huda (2005) 'Accursed Minority: The Ethno-Cultural Persecution of the Al-Akhdam in the Republic of Yemen', *Muslim World Journal of Human Rights*, 2/1 (<http://www.bepress.com/mwjhr/vol2/iss1/art9/>).

Semb, Anne Julie (2005) 'Sami Self-Determination in the Making?', *Nations and Nationalism*, 11/4: 531–49.

Sen, Amartya (2006) *Identity and Violence: The Illusion of Destiny* (Norton, New York).

Shachar, Ayelet (2001) *Multicultural Jurisdictions: Cultural Differences and Women's Rights* (Cambridge University Press, Cambridge).

—— (2006) 'The Race for Talent: Highly Skilled Migrants and Competitive Immigration Regimes', *New York University Law Review*, 81/1: 148–206.

Sharp, A. (1996) 'The Genie that Would Not Go Back into the Bottle: National Self-Determination and the Legacy of the First World War and the Peace Settlement', in S. Dunn and T. G. Fraser (eds), *Europe and Ethnicity: The First World War and Contemporary Ethnic Conflict* (Routledge, London), 10–29.

Shastri, Amita (1997) 'Government Policy and the Ethnic Crisis in Sri Lanka', in Michael Brown and Sumit Ganguly (eds), *Government Policies and Ethnic Relations in Asia and the Pacific* (MIT Press, Cambridge, Mass.), 129–63.

Shatzmiller, Maya (2005) 'Conclusion', in Maya Shatzmiller (ed), *Nationalism and Minority Identities in Islamic Societies* (McGill-Queen's University Press, Montreal), 283–7.

Shue, Henry (1980) *Basic Rights: Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy* (Princeton University Press, Princeton).

Sieder, Rachel (1997) *Customary Law and Democratic Transition in Guatemala* (Institute of Latin American Studies, London).

—— (1999) 'Rethinking Democratisation and Citizenship: Legal Pluralism and Institutional Reform in Guatemala', *Citizenship Studies*, 3/1: 103–18.

—— (2001) 'Advancing Indigenous Claims through the Law', in Cowan et al (eds) (2001): 201–25.

—— (ed) (2002) *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy* (Palgrave, London).

Simhandi, Katrin (2006) ' "Western Gypsies and Travellers"—"Eastern Roma": The Creation of Political Objects by the Institutions of the European Union', *Nations and Nationalism*, 12/1: 97–116.

Sisk, Tim (1996) *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts* (US Institute of Peace Press, Washington).

Skovgaard, Jakob (2007) 'Preventing Ethnic Conflict, Security Ethnic Justice? The Council of Europe, the EU and the OSCE High Commissioner on National Minorities' Use of Contested Concepts in their Responses to the Hungarian Minority Policies of Hungary, Romania and Slovakia' (Ph.D. thesis, Department of Political and Social Science, European University Institute, Florence).

Skurbaty, Zelim (ed) (2005) *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* (Martinus Nijhoff, Leiden).

Slimane, S. (2003) 'Recognizing Minorities in Africa' (Minority Rights Group, London)—available at: (<http://www.minorityrights.org/Advocacy/africa2003.htm>).

Smith, Anthony (1981) *The Ethnic Revival in the Modern World* (Cambridge University Press, Cambridge).

Smith, Rogers (2003) *Stories of Peoplehood: The Politics and Morals of Political Membership* (Cambridge University Press, Cambridge).

Sniderman, Paul and Louk Hagendoorn (2007) *When Ways of Life Collide: Multiculturalism and its Discontents in the Netherlands* (Princeton University Press, Princeton).

Snyder, Jack (2000) *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict* (Norton, New York).

Solchanyk, Roman (1994) 'The Politics of State-Building: Centre-Periphery Relations in Post-Soviet Ukraine', *Europe-Asia Studies*, 46/1: 47–68.

Soroka, Stuart, Richard Johnston, and Keith Banting (2007) 'Ties that Bind: Social Cohesion and Diversity in Canada', in Keith Benting, Tom Courchene, and Leslie Seidle (eds), *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada* (Institute for Research on Public Policy, Montreal), 561–600.

Speed, Shannon and Jane Collier (2000) 'Limiting Indigenous Autonomy in Chiapas, Mexico: The State Government's Use of Human Rights', *Human Rights Quarterly*, 22: 877–905.

Spinner, Jeff (1994) *The Boundaries of Citizenship: Race, Ethnicity and Nationality in the Liberal State* (Johns Hopkins University Press, Baltimore).

Srinivasavaradan, T. C. A. (1992) 'Pluralistic Problems in the Federal System', in Mukarji and Arora (eds) (1992), 127–57.

Stavenhagen, Rodolfo (ed) (1996) *Ethnic Conflicts and the Nation State* (Macmillan, Basingstoke).

Steiner, Henry (ed) (2004) *Ethnic Conflict, Minority Protection and Conflict Resolution: Human Rights Perspectives* (Harvard Law School Human Rights Program, Cambridge, Mass.).

Stepan, Alfred (1999) 'Federalism and Democracy: Beyond the US Model', *Journal of Democracy*, 10/4: 19–34.

Stone, Diane (2004) 'Transfer Agents and Global Networks in the "Transnationalization" of Policy', *Journal of European Public Policy*, 11/3: 545–66.

Strazzari, Francesco (1998) 'Macedonia: State and Identity in an Unstable Regional Environment', in Magda Opalski (ed), *Managing Diversity in Plural Societies: Minorities, Migration and Nation-Building in Post-Communist Europe* (Forum Eastern Europe, Ottawa), 165–90.

Suksi, Marku (ed) (1998) *Autonomy: Applications and Implications* (Kluwer, The Hague).

Svensson, Frances (1979) 'Liberal Democracy and Group Rights: The Legacy of Individualism and its Impact on American Indian Tribes', *Political Studies*, 27/3: 421–39.

Tamir, Yael (1993) *Liberal Nationalism* (Princeton University Press, Princeton).

Taras, Raymond and Rajat Ganguly (1998) *Understanding Ethnic Conflict: The International Dimension* (Longman, New York).

Taylor, Charles (1992) 'The Politics of Recognition', in Amy Gutmann (ed), *Multiculturalism and the 'Politics of Recognition'* (Princeton University Press, Princeton), 25–73.

—— (1996) 'A World Consensus on Human Rights?', *Dissent* (summer): 15–21.

Tennant, Chris (1994) 'Indigenous Peoples, International Institutions, and the International Legal Literature from 1945-1993', *Human Rights Quarterly*, 16: 1–57.

Thiele, Carmen (2005) 'Citizenship as a Requirement for Minorities', *European Human Rights Law Review*, 3: 276–89.

Thio, Li-Ann (2003) 'Developing a 'Peace and Security' Approach towards Minorities' Problems', *International and Comparative Law Quarterly*, 52: 115–50.

Thornberry, Patrick (1991) *International Law and the Rights of Minorities* (Oxford University Press, Oxford).

—— (1995) 'The UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: Background, Analysis, Observations and an Update', in Phillips and Rosas (eds) (1995), 13–76.

—— (1998) 'Images of Autonomy and Individual and Collective Rights in International Human Rights on the Rights of Minorities', in Suksi (ed) (1998), 97–124.

—— (2002) *Indigenous Peoples and International Law* (Manchester University Press, Manchester).

—— and Maria Estebenez (eds) (2004) *Minority Rights in Europe: A Review of the Work and Standards of the Council of Europe* (Council of Europe Publishing, Strasbourg).

Tierney, Stephen (ed) (2000) *Accommodating National Identity: New Approaches in International and Domestic Law* (Kluwer, The Hague).

—— (2004) *Constitutional Law and National Pluralism* (Oxford University Press, Oxford).

Tilley, Virginia (2002) 'New Help or New Hegemony? The Transnational Indigenous Peoples' Movement and "Being Indian" in El Salvador', *Journal of Latin American Studies*, 34: 525–54.

Tilly, Charles (1975) 'Reflections on the History of European State-Making', in C. Tilly (ed), *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton University Press, Princeton), 3–83.

Toggenburg, Gabriel (2004) 'Minority Protection in a Supranational Context: Limits and Opportunities', in Toggenburg (ed) (2004), 1–36.

—— (ed) (2004) *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward* (Open Society Institute, Budapest).

—— (2005) 'Who is Managing Ethnic and Cultural Diversity in the European Condominium? The Moments of Entry, Integration and Preservation', *Journal of Common Market Studies*, 34/4: 717–38.

Tomei, Manuela (2005) *Indigenous and Tribal Peoples: An Ethnic Audit of Selected Poverty Reduction Strategy Papers* (International Labour Organization, Geneva).

Tomova, Ilona (1998) 'The Migration Process in Bulgaria', in Magda Opalski (ed), *Managing Diversity in Plural Societies: Minorities, Migration and Nation-Building in Post-Communist Europe* (Forum Eastern Europe, Ottawa), 229–39.

Tomuschat, Christian (ed) (1993) *Modern Law of Self-Determination* (Martinus Nijhoff, Dordrecht).

Torbisco Casals, Neus (2006) *Group Rights as Human Rights: A Liberal Approach to Multiculturalism* (Springer, Dordrecht).

Torpey, John (2006) *Making Whole What Has Been Smashed: On Reparations Politics* (Harvard University Press, Cambridge, Mass.).

Toyota, Mika (2005) 'Subjects of the Nation Without Citizenship: The Case of 'Hill Tribes' in Thailand', in Will Kymlicka and Baogang He (eds), *Multiculturalism in Asia* (Oxford University Press, Oxford), 110–35.

Trifunovaska, Snezana (1997) 'One Theme in Two Variations—Self-Determination for Minorities and Indigenous Peoples', *International Journal on Minority and Group Rights*, 5: 175–97.

Tronvoll, Kjetil (2000) *Ethiopia: A New Start?* (Minority Rights Group, London).

Trudeau, Pierre (1971) 'Statement to the House of Commons on Multiculturalism', House of Commons, *Official Report of Debates*, 28th Parliament, 3rd Session, 8 October 1971, pp. 8545–46.

UN (2000) *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21*st *Century* (United Nations, Department of Public Information, New York).

—— (2004) *A More Secure World: Our Shared Responsibility: Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change* (United Nations, New York).

UNDP (2000) *Overcoming Human Poverty* (United Nations Development Program, New York).

UNHDR (2004) *Cultural Liberty in Today's Diverse World: Human Development Report 2004* (United Nations Development Programme, New York).

Vallières, Pierre (1971) *White Niggers of America* (McClelland and Stewart, Toronto).

Van Cott, Donna Lee (1996) *500 Years of Confrontation: Indigenous Rights and State Security Policy in Latin America* (Institute for National Strategic Studies, McNair Paper No. 53).

—— (2000) *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh).

—— (2006) 'Multiculturalism versus Neo-liberalism in Latin America', in Banting and Kymlicka (eds) (2006), 272–96.

Van der Stoel, Max (1999) *Peace and Stability through Human and Minority Rights: Speeches by the OSCE High Commissioner on National Minorities* (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden).

Van Dyke, Vernon (1977) 'The Individual, the State, and Ethnic Communities in Political Theory', *World Politics*, 29/3: 343–69.

—— (1982) 'Collective Rights and Moral Rights: Problems in Liberal-Democratic Thought', *Journal of Politics*, 44: 21–40.

Varshney, Ashutosh (2002) *Ethnic Conflict and Civic Life* (Yale University Press, New Haven).

Vasilyeva, Olga (1995) 'Has Ethnic Federalism a Future in Russia?', *New Times*, March 1995, 34–7.

Vermeersch, Peter (2002) 'Ethnic Mobilisation and the Political Conditionality of European Union Accession: The Case of the Roma in Slovakia', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28/1: 83–101.

—— (2003) 'EU Enlargement and Minority Rights Policies in Central Europe: Explaining Policy Shifts in the Czech Republic, Hungary and Poland', *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 1 (<http://www.ecmi.de/jemie/>).

—— (2005) 'Marginality, Advocacy and the Ambiguities of Multiculturalism: Notes on Romani Activism in Central Europe', *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 12: 451–78.

Verstichel, Annelies (2004) 'Elaborating a Catalogue of Best Practices of Effective Participation of National Minorities'. *European Yearbook of Minority Issues*, 2: 165–96.

Vizi, Balázs (2005) 'The Unintended Legal Backlash of Enlargement? The Inclusion of the Rights of Minorities in the EU Constitution', *Regio: Minorities, Politics, Society* (Budapest), 8: 87–106.

Von Eschen, Penny (1997) *Race against Empire: Black Americans and Anti-Colonialism 1937–57* (Stanford University Press, Stanford, Calif.).

Waever, Ole (1995) 'Securitization and Desecuritization', in Ronnie Lipschutz (ed), *On Security* (Columbia University Press, New York), 46–86.

Waldron, Jeremy (1995) 'Minority Cultures and the Cosmopolitan Alternative', in Will Kymlicka (ed), *The Rights of Minority Cultures* (Oxford University Press, Oxford), 93–119.

—— (2000) 'Cultural Identity and Civic Responsibility', in Will Kymlicka and Wayne Norman (eds), *Citizenship in Diverse Societies* (Oxford University Press, Oxford), 155–74.

Walker, Samuel (1998) *The Rights Revolution: Rights and Community in Modern America* (Oxford University Press, New York).

Walker, Scott and Steven Poe (2002) 'Does Cultural Diversity Affect Countries' Respect for Human Rights?', *Human Rights Quarterly*, 24/1: 237–63.

Walzer, Michael (1983) *Spheres of Justice* (Basic Books, New York).

Warren, Kay and Jean Jackson (2002) 'Introduction' in K. Warren and J. Jackson (eds), *Indigenous Movements, Self-Representation and the State in Latin America* (University of Texas Press, Austin).

Watts, Arthur (2002) 'The Liechtenstein Draft Convention on Self-Determination through Self-Administration: A Commentary', in W. Danspeckgruber (ed), *The Self-Determination of Peoples: Community, Nation, and State in an Interdependent World* (Lynne Reinner, Boulder, Colo.), 365–81.

Weiner, Brian (2005) *Sins of the Parents: The Politics of National Apologies in the United States* (Temple University Press, Philadelphia).

Weiner, Myron (1998) *Sons of the Soil* 2nd edn (Oxford University Press, Delhi).

Weldon, Steven (2006) 'The Institutional Context of Tolerance for Ethnic Minorities: A Comparative, Multilevel Analysis of Western Europe', *American Journal of Political Science*, 50/2: 331–49.

Welhengama, Gnanapala (1998) 'The Legitimacy of Minorities' Claim for Autonomy through the Right to Self-Determination', *Nordic Journal of International Law*, 68: 413–38.

—— (2000) *Minorities' Claims: From Autonomy to Secession, International Law and State Practice* (Ashgate, Aldershot).

Weller, Marc (2003) 'Filling the Frame: 5th Anniversary of the Entry into Force of the Framework Convention for the Protection of National Minorities' (Conference Report, Council of Europe, Strasbourg: 30–1 October).

—— (2005*a*) 'Towards a General Comment on Self-Determination and Autonomy', (Working paper submitted to UN Working Group on Minorities, 11th Session, 25 May 2005, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/WP.5)

—— (ed) (2005*b*) *The Rights of Minorities in Europe: A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (Oxford University Press, Oxford).

—— and Stefan Wolff (eds) (2005) *Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution* (Routledge, London).

Welsh, David (1993) 'Domestic Politics and Ethnic Conflict', in Michael Brown (ed), *Ethnic Conflict and International Security* (Princeton University Press, Princeton), 43–60.

Weyland, Kurt (2005) 'Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform', *World Politics*, 57: 262–95.

Wheatley, Steven (1997) 'Minority Rights and Political Accommodation in the "New" Europe', *European Law Review*, 22 (Supplement), pp. HRC63–HRC81.

—— (2005) *Democracy, Minorities and International Law* (Cambridge University Press, Cambridge).

Wikan, Unni (2002) *Generous Betrayal: Politics of Culture in the New Europe* (University of Chicago Press, Chicago).

Wilkinson, Steven (2005) 'Conditionality, Consociationalism, and the European Union', in Sid Noel (ed), *From Power-Sharing to Democracy: Post-conflict Institutions in Ethnically Divided Societies* (McGill-Queen's University Press, Montreal), 239–62.

Williams, Charlotte and Haluk Soydan (2005) 'When and How Does Ethnicity Matter? A Cross-National Study of Social Work Responses to Ethnicity in Child Protection Cases', *British Journal of Social Work*, 35: 901–20.

Williams, Melissa (1995) 'Justice Towards Groups: Political not Juridical', *Political Theory*, 23/1: 67–91.

Wilson, R. A. (ed) (1997) *Human Rights, Culture and Context: Anthropological Perspectives* (Pluto Press, London).

Wimmer, Andreas (2002) *Nationalist Exclusion and Ethnic Conflict: Shadows of Modernity* (Cambridge University Press, Cambridge).
—— (2003) 'Democracy and Ethnoreligious Conflict in Iraq', *Survival*, 45/4: 114–34.
—— and Nina Glick Schiller (2002) 'Methodological Nationalism and Beyond: Nation-State Building, Migration and the Social Sciences', *Global Networks*, 2/4: 301–34.
—— Richard Goldstone, Donald Horowitz, Ulrike Joras, and Conrad Schetter (eds) (2004) *Facing Ethnic Conflict: Toward a New Realism* (Rowman and Littlefield, Lanham, Md.).
Wippman, David (ed) (1998) *International Law and Ethnic Conflict* (Cornell University Press, Ithaca, NY).
Woehrling, Jean-Marie (2005) *The European Charter for Regional and Minority Languages: A Critical Commentary* (Council of Europe Publishing, Strasbourg).
Wolton, Suke (2000) *Lord Hailey, the Colonial Office and the Politics of Race and Empire in the Second World War: The Loss of White Prestige* (Macmillan, Basingstoke).
World Bank (2003) *Implementation of Operational Directive 4.20 on Indigenous Peoples: An Independent Desk Review* (Operations Evaluation Department, Report 25332, World Bank, Washington).
—— (2005) 'Legal Note on Indigenous Peoples' (World Bank Legal Department, 8 April).
Wright, Jane (1996) 'The OSCE and the Protection of Minority Rights', *Human Rights Quarterly*, 18/1: 190–205.
Yashar, Deborah (2005) *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge* (Cambridge University Press, Cambridge).
Young, Crawford (ed) (1998) *Ethnic Diversity and Public Policy: A Comparative Enquiry* (Macmillan, Basingstoke).
—— (ed) (1999) *The Accommodation of Cultural Diversity: Case Studies* (Macmillan, Basingstoke).
—— (2002) 'Deciphering Disorder in Africa: Is Identity the Key?', *World Politics*, 54/4: 532–57.
Yousif, Ahmad (2000) 'Islam, Minorities and Religious Freedom: A Challenge to Modern Theory of Pluralism', *Journal of Muslim Minority Affairs*, 20/1: 29–40.
Zaagman, Rob (1997) 'Commentary', in Danspeckgruber and Watts (eds) (1997) 248–54.
—— (1999) *Conflict Prevention in the Baltic States: The OSCE High Commissioner on National Minorities in Estonia, Latvia and Lithuania* (ECMI Monograph No. 1, European Centre for Minority Issues, Flensburg).
Žižek, Slavoj (1997) 'Multiculturalism, Or, the Cultural Logic of Multinational Capitalism', *New Left Review*, 225: 28–51.

ويل كيمليكا

* حصل على درجة الليسانس في الآداب في العام 1984 من جامعة الملكة في كندا.

* حصل على درجة الدكتوراه في الفلسفة السياسية من جامعة أكسفورد العام 1987.

* عمل في كثير من جامعات إنجلترا وأمريكا وكندا.

* كما حصل على كثير من الجوائز من إيطاليا العام 2001، ومن المجلس الكندي في العام 2004.

* عمــل بجامعة أتوا من العام 1991 وحتى العام 1998، وجامعة تورنتو من العام 1988 وحتى العام 1989، وجامعة برنســتون بالولايات المتحدة في العامــين 1987 و1988، وهو يعمل في جامعة الملكة بكندا منذ العام 2003 ولايزال حتى الآن.

* نشرت له جامعة أكسفورد ستة كتب مهمة هي:

1 - «الليبرالية، والمجتمع، والثقافة»، العام 1989.

2 - «الفلسفة السياسية في الفكر المعاصر»، العام 1990.

3 - «المواطنــة والتعــدد الثقافي»، العــام 1990 - وقد حصل هذا الكتاب على جائزة من المؤسســة الكندية لعلم السياسة، وجائزة أخرى من المؤسسة الأمريكية لعلم السياسة.

4 - «السياسة باللغة العامية: القومية والمواطنة»، العام 2001.

5 - «أوديسا التعددية الثقافية»، العام 2007 (وهو كتابنا الحالي).

6 - العدالة في الفلسفة السياسية، العام 1992.

* شــارك في تحرير بعض الكتب منهــا «الحقوق في ثقافة الأقليات» العام 1995.

* فضلا عن مســاهمات في النظريــة الليبراليــة، و«التعددية الثقافية وحقوق الأقليات في الشــرق والغرب» الــذي أصدرته جامعة الملكة في كندا، «وإعادة النظر في العلاقات الثقافية العرقية في كندا» العام 1998.

د. إمام عبد الفتاح إمام

* أستاذ غير متفرغ في كلية الآداب - جامعة عين شمس.
* ولد بمحافظة الشرقية بمصر.
* حصل على الدكتوراه في الفلسفة عام 1972م.
* له عدد من المؤلفات منها: المنهج الجدلي عند هيجل 1969، كيركجور ج1 وج2 (1982 - 1986)، توماس هوبز (1985) ودراسات هيجلية (1981)، والمترجمة منها: فلسفة هيجل (1980)، محاضرات في فلسفة التاريخ (1980 - 1984)، أصول فلسفة الحق (1982)، وفي هذه السلسلة (عالم المعرفة) ترجم «الوجودية»، العدد 58، أكتوبر 1982، وراجع «الموت في الفكر الغربي» العدد 76، أبريل 1984، وترجم «المعتقدات الدينية لدى الشعوب» العدد 173، مايو 1993م.

ويشرف حاليا على سلسلة «أقدم لك»، التي تصدر عن المجلس الأعلى للثقافة في القاهرة.

سلسلة عالم المعرفة

«عالم المعرفة» سلسلة كتب ثقافية تصدر في مطلع كل شهر ميلادي عن المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب - دولة الكويت - وقد صدر العدد الأول منها في شهر يناير العام 1978.

تهدف هذه السلسلة إلى تزويد القارئ بمادة جيدة من الثقافة تغطي جميع فروع المعرفة، وكذلك ربطه بأحدث التيارات الفكرية والثقافية المعاصرة. ومن الموضوعات التي تعالجها تأليفا وترجمة:

1 - الدراسات الإنسانية: تاريخ. فلسفة - أدب الرحلات - الدراسات الحضارية - تاريخ الأفكار.

2 - العلوم الاجتماعية: اجتماع - اقتصاد - سياسة - علم نفس - جغرافيا - تخطيط - دراسات استراتيجية - مستقبليات.

3 - الدراسات الأدبية واللغوية : الأدب العربي - الآداب العالمية - علم اللغة.

4 - الدراسات الفنية: علم الجمال وفلسفة الفن - المسرح - الموسيقى - الفنون التشكيلية والفنون الشعبية.

5 - الدراسات العلمية: تاريخ العلم وفلسفته، تبسيط العلوم الطبيعية (فيزياء، كيمياء، علم الحياة، فلك) . الرياضيات التطبيقية (مع الاهتمام بالجوانب الإنسانية لهذه العلوم)، والدراسات التكنولوجية.

أما بالنسبة إلى نشر الأعمال الإبداعية . المترجمة أو المؤلفة . من شعر وقصة ومسرحية، وكذلك الأعمال المتعلقة بشخصية واحدة بعينها فهذا أمر غير وارد في الوقت الحالي.

وتحرص سلسلة «عالم المعرفة» على أن تكون الأعمال المترجمة حديثة النشر.

وترحب السلسلة باقتراحات التأليف والترجمة المقدمة من المتخصصين، على ألا يزيد حجمها على 350 صفحة من القطع المتوسط، وأن تكون مصحوبة بنبذة وافية عن الكتاب وموضوعاته

هذا الكتاب

لقد كان جون ستيوارت مل (1806 - 1873)، أحد أعظم فلاسفة السياسة في القرن التاسع عشر، يعتقد أن الجماعات الثقافية الصغيرة تتخلى عن ثقافتها الموروثة لكي تنضم إلى ثقافة الأمم الأقوى، أما فلاسفة السياسة الآن فهم أكثر إنصافا من «مل»، إذ تراهم يدافعون عن الأقليات في جميع أنحاء العالم ويطالبون بحقوقهم، كما يسعون إلى الاعتراف بالتعددية الثقافية وما يتفرع عنها من «حقوق للأقليات»، وهي حقوق تؤثر بدورها في مفهوم العدالة والمساواة، ومن ثم في التطبيق الصحيح للديموقراطية.

وهذا الكتاب الذي نقدمه اليوم عن «التعددية الثقافية» يهم القارئ العربي على وجه الخصوص، لندرة ما يكتب عن هذا الموضوع باللغة العربية من ناحية، ولأنه يناقش من ناحية أخرى «حقوق الأقليات» على اختلاف أنواعها: أقليات لم نهتم بها، ربما لأننا لم نفرغ بعد من السعي وراء حقوق الأغلبية.

ومن المفيد دراسة وتوثيق أوضاع الأقليات بصورة متكاملة كوسيلة لتقدير حجمها الحقيقي، والبحث عن وسائل لحل مشاكلها، أو على الأقل لتقليص المعاناة التي يواجهها كثير من أفراد تلك الأقليات.

ISBN 978 - 99906 - 0 - 334 - 7
رقم الإيداع (2011/311)